

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ УКРАИНЫ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ УКРАИНЫ
«Киевский политехнический институт»**

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ

для студентов факультета менеджмента и маркетинга

области знаний 0306 «Менеджмент и администрирование»
направления подготовки 6.030601 «Менеджмент»
профессиональной направленности:
«Менеджмент внешнеэкономической деятельности»

КИЕВ - 2014

Конспект лекций по дисциплине «Государственное и региональное управление» для студентов факультета менеджмента и маркетинга отрасли знаний 0306 «Менеджмент и администрирование», направления подготовки 6.030601 «Менеджмент» по профессиональному направлению «Менеджмент внешнеэкономической деятельности». / Сост. Перминова С.А. – К.: НТУУ «КПИ», 2014. – 113 с.

Рекомендовано Методичною радою ФММ НТУУ «КПІ» (протокол № 8 від 31.03.2014р.)

Учебное издание

Конспект лекций по дисциплине «Государственное и региональное управление» для студентов факультета менеджмента и маркетинга отрасли знаний 0306 «Менеджмент и администрирование», направления подготовки 6.030601 «Менеджмент» по профессиональному направлению «Менеджмент внешнеэкономической деятельности». / Сост. С.А.Перминова

Рецензенты

П.В. Круш, к.э.н., профессор кафедры экономики и предпринимательства НТУУ «КПИ»

Л.Н.Савчук, к.э.н., доцент кафедры экономики и управления персоналом Университета менеджмента образования

Ответственный редактор:
Темплан 2014, поз.
Компьютерный набор

В.В.Дергачова, д.э.н., профессор
Редактор
С.О.Перминова

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ТЕМА 1. ОСНОВЫ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	9
1.1.Цель и сущность государственного управления как общественного явления.....	9
1.2.Эволюция науки государственного управления	13
1.3.Теории социологии	18
1.4.Теории менеджмента	21
ТЕМА 2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ.....	23
2.1.Государственная власть как составляющая механизма государственной власти.....	23
2.2.Функции и методы государственного управления.....	28
2.3.Сущностная характеристика организационной структуры государственного управления.....	34
ТЕМА 3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОТДЕЛЬНЫХ СФЕРАХ ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ.....	39
3.1.Цели и функции государственного управления экономикой страны.....	39
3.2.Роль государства в развитии предпринимательства.....	43
3.3.Механизмы инновационно - инвестиционной политики государства.....	45
3.4.Государственное управление внешнеэкономическим сектором	48
3.5.Сущность, цели и принципы социальной политики государства	50
ТЕМА 4. РОЛЬ РАЗЛИЧНЫХ ВЕТВЕЙ ВЛАСТИ В ПРОЦЕССЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	53
4.1.Конституционные основы построения структур государственного управления.....	53
4.2.Верховная Рада Украины и государственное управление	58
4.3.Методологическая основа организации контроля в сфере государственного управления.....	61
ТЕМА 5. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ	67
5.1.Государственная региональная политика.....	67
5.2.Региональная политика зарубежных стран.....	72
5.3.Структурный Фонд	74
ТЕМА 6. СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ИХ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РОЛЬ В УПРАВЛЕНИИ.....	76
6.1.Исторические истоки становления президентства в Украине	76

6.2. Полномочия Президента Украины относительно разных ветвей власти	79
6.3. Система органов исполнительной власти Украины	83
ТЕМА 7. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	88
7.1. Централизация и децентрализация в структурной организации государственного управления.....	88
7.2. Местные государственные администрации как единоначальный орган общей компетенции.....	90
7.3. Деятельность местных государственных администраций в горизонтальных и вертикальных проекциях.....	93
ТЕМА 8. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ЕГО РОЛЬ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ	96
8.1. Место и роль местного самоуправления в системе органов государственной власти.....	96
8.2. Система местного самоуправления в Украине	97
8.3. Взаимодействие и разграничение полномочий местных государственных администраций и органов местного самоуправления.....	100
ТЕМА 9. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	102
9.1. Концепция административной реформы в Украине	102
9.2. Реформирование местных органов власти и направления региональной политики	106
ЛИТЕРАТУРА К КУРСУ.....	108
ВОПРОСЫ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ К ЭКЗАМЕНУ	110

ВВЕДЕНИЕ

Сложные процессы формирования правовых, экономических и социальных основ демократического общества в Украине и дальнейшее развитие государственности предполагает развитие политической системы, совершенствование государственного участия в экономике, социальную направленность государственной деятельности, развитие духовной сферы и активизацию внешних связей.

Сильная и дееспособная власть является первейшим условием успешных преобразований. Без нее невозможно создать предпосылки экономического развития, становления реальной демократии, обновления высокой культуры и духовности. Для обеспечения этих надежд и желаний нужна современная система государственного управления как чрезвычайно важное условие реализации государственной власти.

Выход общества из системного кризиса требует такой организации исполнительной власти, которая бы обеспечивала существенное повышение действенности государственного управления. Достичь такого положения невозможно без широкого использования научных подходов к реформированию всех основных институтов государственного управления. Поэтому большое прикладное значение приобретает проблематика, связанная с качественным улучшением организации и деятельности системы органов исполнительной власти, определением структурно - функциональных основ построения этой системы, путей оптимизации разграничения компетенции и ответственности органов исполнительной власти как по «вертикали», так и по «горизонтали», тенденций трансформации содержания, функционирования и форм правового регулирования государственной службы, а также системы контроля в сфере государственного управления.

Новый этап административной реформы заключается в создании эффективной системы государственного управления, которая бы соответствовала стандартам демократического правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой, а также в разграничении

и сбалансировании полномочий и ответственности различных уровней власти и регионального управления в сфере предоставления государственных и общественных услуг.

В условиях трансформации социально - экономической и политической системы проходят радикальные изменения методов и механизмов управления обществом, что требует инициативных, высокообразованных, творческих, профессионально подготовленных работников государственного аппарата, способных принимать самостоятельные и оптимальные решения и нести за них ответственность.

Предметом изучения дисциплины является организация, формы и закономерности функционирования системы органов исполнительной власти по осуществлению решений политической власти.

Целью изучения дисциплины является формирование у студентов современного мышления и специальных знаний в области управления на национальном и региональном уровнях; приобретения умений и формирование компетенций, необходимых для выполнения функций и реализации полномочий органов государственной власти и местного самоуправления.

Задачи дисциплины «Государственное и региональное управление» направлены на: осознание сути государственного управления как процесса реализации государственной власти, ее динамики и содержания; овладение механизмами государственного управления и его основными элементами; изучение проблем централизации и децентрализации государственного управления в современных условиях; обоснование сущности и социальной ценности регионального управления как демократической формы государственно - властных полномочий; изучение концептуальных и конституционно-правовых основ регионального управления и его основных институтов; формирование высокого уровня готовности специалистов к творческой высокоинтеллектуальной деятельности; исследования проблем

становления и развития самоуправления в Украине; формирование у будущих менеджеров правового мышления.

В процессе изучения учебной дисциплины у студента должны быть сформированы **умения**:

- анализировать современные проблемы развития и взаимодействия государственного и регионального управления;
- владеть методами подготовки и реализации управленческих решений;
- осуществлять современную административную деятельность, управление коллективами и контроль за выполнением решений;
- формулировать миссию органа исполнительной власти или местного самоуправления и реальную стратегию управления;
- определять компоненты факторов внешнего окружения;
- разрабатывать модели организационно - регламентационного (оргпроектирования), информационного и коммуникационного обеспечения организации и ее связей с общественностью.

В результате изучения дисциплины студент должен **знать**:

- сущность и социальную ценность государственной власти как действенного средства авторитарной организации совместной деятельности людей и их коллективов в условиях гражданского общества;
- теоретико-методологические основы формирования общегосударственной и региональной политики;
- закономерности управления на государственном и региональном уровнях;
- особенности государственного управления в различных сферах общественного развития и на разных уровнях;
- методические и организационные основы управления развитием общества;

- существующие модели государственного управления, отечественную систему и структуру органов государственной власти и органов местного самоуправления, их компетенции;
- объективные законы общественного развития;
- законодательные и нормативно - правовые основы деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- концептуальные основы реформирования системы государственного управления и местного самоуправления, направления совершенствования управления национальным и региональным развитием.

ТЕМА 1. ОСНОВЫ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1. Цель и сущность государственного управления как общественного явления

Управление является сложным и универсальным общественным феноменом. Его цель - организация совместной деятельности людей и их отдельных групп, обеспечение координации взаимодействия между ними, а его сущность - осуществление управляющего воздействия на определенные объекты.

Государство как социально - политический механизм, возникает в классовом обществе, имеет целью регуляцию противоречивых отношений между классами и социальными группами. Это средство субъективного решения объективных противоречий, решаемых, как правило, насильственными методами и преимущественно в интересах того социального субъекта, представителям которого принадлежит государственная власть.

Выбор форм, методов, принципов и характера государственного управления зависит от проблем общественного развития, поскольку осуществляются в интересах определенных социальных слоев и групп.

Социальный смысл государственного управления выражается через *систему государственного управления*, которая определяется как целостная, организованная на единой правовой основе совокупность институтов, функций, отношений, процессов, принципов и методов управления обществом.

В государственном управлении, как системе деятельности, выделяют три направления: государственное строительство (1), формирование (2) и реализацию (3) государственной политики.

1. *Государственное строительство* включает определение и правовое закрепление формы государственного правления; политического режима; государственно - территориального устройства; основных целей и функций

государства, их приоритетности, распределение полномочий между ветвями и высшими органами государственной власти; стратегии развития государства; структуры органов государственной власти в соответствии с функциями государства и его стратегическими целями.

2. *Формирование государственной политики* предполагает определение или корректировку целей и функций органов государственной власти, необходимого кадрового обеспечения формирование плана действий; разработку сценариев и графиков достижения целей органов государственной власти; расчет объема затрат и распределение ресурсов по работам, запланированным для достижения целей.

3. *Реализация государственной политики* предусматривает выполнение функций государственного управления с целью достижения определенных целей государства на определенном этапе его исторического развития.

Государственное управление имеет определенные *специфические свойства*, а именно:

- субъектом управления является государство. Круг субъектов отношений государственного управления охватывает органы исполнительной власти, государственные органы других ветвей власти, органы местного самоуправления;
- государственное управление опирается на властные полномочия и распространяется на все общество;
- по характеру и объему управленческих явлений государственное управление охватывает решения общих дел, согласование действий всех граждан, защиту общего интереса и удовлетворения потребностей общества;
- государственное управление содержит не только комплекс методов и средств правовых, политических, экономических (регулирования, согласования, убеждения, стимулирования и т.д.), но и принуждение с помощью правоохранительных органов.

Субъект и объект государственного управления. Любая система, в том числе и управленческая, рассматривается в совокупности двух неотъемлемых составляющих - субъекта и объекта.

Управляющее воздействие субъектов осуществляется в отношении объектов государственного управления. В системе государственного управления объектом управления выступает общество, общественная деятельность, а субъектом - органы исполнительной власти.

К субъектам управления относятся: органы исполнительной власти (правительство, министерства, местные государственные администрации); должностные лица; служащие, наделенные государственно - властными полномочиями.

Объект управления - это система, которая подчиняется властной воли субъекта управления и выполняет его решения, то есть система, которой управляют.

Объектами управления могут быть: отрасль промышленности, объединения, предприятие или его производственное подразделение. Каждому объекту управления присущи виды деятельности.

Между субъектом и объектом государственного управления не существует абсолютных границ: система, которая управляет, как субъект в отношении того или иного объекта, сама, в свою очередь, является объектом управления другим субъектом. Так, например, областная государственная администрация, осуществляющая управленческие функции на территории области, как субъект управления на этой территории, одновременно является объектом управления Кабинета Министров, а последний, в свою очередь, является объектом управления Президента.

Между субъектами и объектами возникают *государственно - управленческие отношения* - это особый вид общественных отношений, которые возникают в процессе государственного управления. Эти отношения могут быть формальными (субординации) и неформальными (координации), отраслевыми, межотраслевыми, территориальными и др.

Содержанием управленческих отношений является особая деятельность людей, выступает в виде взаимодействия субъектов и объектов управления.

Согласование (упорядочение) управленческих действий приводит к установлению между ними вертикальных связей - субординации, т.е. подчинение одного интересам другого.

Установление между ними горизонтальных связей называется *координацией*, то есть сочетание двух и более одноуровневых с точки зрения определенного критерия действий, обеспечивающих достижение запланированного результата.

Субординацию и координацию можно рассматривать как двуединую выявление сущности управленческой деятельности, а также, как ее базовые формы. В процессе этой деятельности они дополняют друг друга, причем, в зависимости от конкретной ситуации, преобладает та или иная. Эти связи имеют диалектический характер.

Объект, которым управляют, не является пассивным участником управленческих отношений. Особенностью современного государственного управления является то, что объект не только подчиняется, но и соответствующим образом влияет на органы власти, требует от них определенных действий.

Объект управления не только реагирует на управленческие воздействия субъекта и сигнализирует об их последствиях и результатах, а часто - независимо от желания субъекта - прямо побуждает его к определенной перестройке управленческих воздействий, изменения их характера и содержания.

Исходя из того, что цель деятельности любой социальной системы детерминирована объективными потребностями внешней среды, можно утверждать, что *цели* деятельности субъекта управления обусловлены объективными потребностями соответствующей социальной системы управления, в том числе жизненно важными потребностями адекватного объекта управления. Поэтому обеспечение этих потребностей является целью

управленческой деятельности, то есть обеспечение оптимального существования/развития объекта и системы управления в целом - достижение максимально полезного эффекта при наименьших усилиях и затратах.

1.2. Эволюция науки государственного управления

Вопросы об управлении как важном звене взаимодействия социальной теории и общественной практики были актуальной проблемой с давних времен.

Уже мифы народов Древнего Мира (Ассирии, Вавилона, Египта, Греции, Китая, Индии) содержат в себе зародыши идей необходимости и важности определенного упорядочивания и регулирования сожительства людей, без чего оно будет иметь хаотичный и деструктивный характер.

Ценность государства как философско - правовой теории и практики организации политической власти и управления обществом признавались античными философами Платоном, Аристотелем, Плутархом. Содержание настойчивого поиска ими совершенных, основанных на знаниях и человеческих добродетелях, формах государственной организации состояло в том, что правление образованных и мудрых людей обеспечивало бы соблюдение законов и социальную справедливость.

Раннехристианские мыслители, обосновывая истинность учения Христа, подчеркивали его важное значение для утверждения соответствующих стереотипов организации общественной жизни. Изложенные в трудах Августина Блаженного, Фомы Аквинского идеи стали теоретическим основанием государственного управления и социального регулирования.

Представители философской мысли Новейшего Времени (Т.Гоббс, Б.Спиноза, Дж.Локк) отстаивали идею верховенства закона, требование соблюдения правовой справедливости. Выдвинутую Дж.Локком идею разделения властей на отдельные ветви - законодательную, исполнительную и судебную - было подтверждено опытом государственного строительства в разных странах.

Весомый вклад в разработку проблем нормативно - правового управления жизнью общества принадлежит выдающимся французским философам XVIII в. Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, Гельвеция, учение которых проникнуто идеями гуманизма, просвещения, борьбы против абсолютизма, за относительное выравнивание имущественного положения граждан.

Новый этап в разработке проблем государственного управления связан с творчеством выдающихся немецких философов И. Канта и Г. Гегеля, которым принадлежит большая заслуга в развитии либеральной теории правового государства как идеальной модели, которой следует руководствоваться в практической организации государственной жизни (И.Кант) и необходимости разделения власти как гарантии публичной свободы (Г.Гегель).

В начале XX ст. в промышленно развитых странах появились оригинальные взгляды на регулятивную функцию государства в развитии экономики, на эволюцию механизмов социального управления, которые формируются в работах А. Бауэра, В. Адлера, К. Ренера. Они уделяли значительное внимание новым элементам в механизмах социального управления, разработке методов социально - политического прогнозирования, роли психологического фактора в ситуативном управлении, проблемам демократизации управления производством, исключению из общественной жизни авторитарных методов управления.

Исследованием актуальных проблем социального управления в XX в. занимались Д. Истон, М. Вебер, Э. Тоффлер и другие известные социологи и философы, которых объединяют идеи необходимости вмешательства государства в управление экономическими процессами, борьбы с бедностью, гуманизации труда, понимание важности учета влияния на все сферы общественной жизни новейших достижений науки, техники и культуры.

Во второй половине XX в. появляется концепция «управление людьми» на основе доктрины «человеческих отношений» (Д.Белл, П.Друкер, Дж.Гэлбрейт, Э. Мэй, Г. Саймон и др.). Согласно ей управления экономикой

и влияние на все сферы общественной жизни должны стать прерогативой представителей нового социального слоя - образованной высококвалифицированной элиты управленцев, инженеров, ученых и других представителей технической интеллигенции.

Философские разведки советского периода 20-90гг., посвящены проблемам социального управления. В работах В. Афанасьева, Д. Гвишиани, Г. Попова, А. Годунова, В. Куценко, Е. Головахи - проблематика социального управления рассматривалась преимущественно в контексте потребностей социалистического общества с акцентом на критику буржуазных теорий управления. Однако были сформулированы продуктивные идеи относительно природы и механизма социального управления, роли прогнозирования и планирования в процессе принятия управленческих решений и т.п.

Теория общественного выбора зародилась в 60-е годы XXв. как отрасль экономической науки, где изучались вопросы налогообложения и государственных расходов в контексте проблем предоставления общественных благ. Ведущим разработчиком ее является лауреат Нобелевской премии по экономике 1986 Джеймс Бьюкенен, который исследовал проблему, лежащую на стыке экономической теории и теории государственного управления.

Теория общественного выбора - это теория, которая изучает различные способы и методы, с помощью которых люди используют правительственные учреждения в своих собственных интересах. «Рациональные политики» поддерживают прежде всего те программы, которые способствуют росту их престижа и повышают шансы одержать победу на очередных выборах.

Дж. Бьюкенен считает, что, применяя модель экономического поведения к анализу политики, следует учитывать разницу в мотивах поведения, а главное, в «неодинаковой структуре» рыночной и политической систем.

На политическом рынке вместо принципа «один доллар - один голос» действует принцип «один человек - один голос». Это согласие между людьми, которое присуще любому виду обмена.

Сторонники теории общественного выбора рассматривают политический рынок по аналогии с товарным. Государство - это арена конкуренции людей: за влияние на принятие решений, за доступ к распределению ресурсов, за места на иерархической лестнице.

Представительская демократия успешно использует выгоды общественного разделения труда. Избранные депутаты специализируются на принятии решений по определенным вопросам. Законодательное собрание организует и направляет деятельность исполнительной власти, следят за претворением в жизнь принятых решений.

За представительской демократии возможно принятие решений в интересах не большинства населения, а узкой группы лиц. Такие группы особенно заинтересованы в поддержании постоянной связи с представителями власти. Они используют все методы воздействия (средства массовой информации, демонстрации, митинги и т.д.) вплоть до подкупа, чтобы оказать давление на законодателей и чиновников. Все эти способы влияния на представителей власти с целью принятия выгодных политических решений для ограниченной группы избирателей называют *лоббизмом* - (англ. lobbyism, от lobby - приемная, кулуары).

Лоббизм позволяет находить источники финансирования предвыборной кампании и политической деятельности.

Существует практика взаимной поддержки депутатов путем «торговли голосами» (логролинг с лат. *logroling* - взаимная поддержка). Депутат «покупает» поддержку решения вопросов своих избирателей, отдавая взамен свой голос в защиту проектов коллег. Правительство с помощью логролинга, идя навстречу местным интересам, добивается одобрения большого дефицита госбюджета, рост ассигнований на оборону и т.д., тем самым

нередко принося общенациональные интересы в жертву местным, региональным выгодам.

Теория политического делового цикла получила развитие в 70-80-е годы XX в. (В.Нордгауз, Д.Макрэ), в которой подробно рассматривались возможности государственного антициклического регулирования и предполагалась предпосылка влияния экономического положения внутри страны на популярность правящей партии. Главным показателем состояния конъюнктуры были темпы инфляции и норма безработицы.

Механизм политического цикла заключается в том, что:

- стремясь гарантировать победу для своей партии на выборах, правительство пытается обеспечить оптимальное соотношение инфляции и безработицы. Сразу же после прихода к власти администрация прилагает усилия к снижению прежде всего темпов роста цен путем искусственного провоцирования кризисных явлений;
- на конец избирательного периода задачи переходят в противоположное - делается все возможное, чтобы «разогреть» экономику, поднять уровень занятости. Тем самым провоцируется очередной толчок для роста цен. Расчет делается на инерционность их движения. На момент выборов уровень занятости растет, а инфляция еще не успевает набрать полной силы.

Такая политика должна способствовать привлечению дополнительных голосов и успеха на выборах. Иными словами, правительство вместо того, чтобы стабилизировать экономический рост, начинает выступать проциклическим фактором в экономике, провоцируя колебания.

Теория транзакционных издержек Рональда Коуза - американского экономиста, который определил и ввел в научный оборот такую категорию как транзакционные издержки (затраты на поиск информации о ценах, спросе, поиск партнеров, заключение контрактов и т.д.).

Трансакция (от лат. transactio - свершение) операция, сделка (политическая, научная, экономическая), что сопровождается взаимными уступками.

По мнению Коуза, для успешного функционирования рынка важное значение имеют как транзакционные издержки, так и права собственности. Если транзакционные издержки невелики, а права собственности четко определены и выполняются субъектами хозяйствования - рынок способен к саморегулированию настолько, что может устранять даже социально значимые внешние эффекты. То есть, государственное вмешательство не всегда желательно. Оно будет эффективным тогда, когда расходы государственного вмешательства будут меньше расходов, связанные с нестабильностью рынка.

В минимизации транзакционных издержек государству тоже предоставляется определенная роль: принятие соответствующих законов и обеспечение их соблюдения, производство общественных благ, оборона, государственный аппарат, инфраструктура, социальные нужды и т.п.

1.3. Теории социологии

Социальные статусы и роли в структуре общества. Социальная структура общества - это совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих между собой социальных групп, общностей и институтов, связанных устойчивыми отношениями.

Необходимым элементом социальной структуры, который закрепляет социальную иерархию общества, выступает социальный статус.

Социальный статус (с лат. «положение») - это положение социального субъекта в обществе, предусматривает для него определенные специфические права и обязанности, правила поведения.

По своим функциональным особенностям статусы делятся на политические (гражданин, депутат), экономические (владелец, предприниматель, рабочий, служащий), демографические (мужчина,

женщина, ребенок), родственные (жена, муж, дочь, сын), научно - образовательные (ученый, профессор, преподаватель, студент) и многие другие группы статусов.

С понятием социального статуса неразрывно связано понятие социальной роли - это определенная модель, образец поведения социального субъекта в соответствии с его социальным статусом.

Человек имеет различные социальные статусы. Например, одно и то же лицо в разных социальных системах имеет права и обязанности члена трудового коллектива, мужчины и отца, гражданина государства и т.д.

Каждый из социальных статусов, которыми наделен социальный субъект, предусматривает для него специфические правила поведения, отличные от тех, что придают ему другие социальные статусы. Поэтому дома мы ведем себя не так, как на работе или в общественных местах.

Когда поведение социального субъекта не выходит за рамки прав и обязанностей, которые для него диктует тот или иной статус, такое поведение имеет право называться социальной ролью, которую выполняет этот социальный субъект. Другое дело, если он пренебрегает собственными обязанностями и злоупотребляет правами. Рано или поздно такая ситуация приведет к конфликту социального субъекта с людьми, которые его окружают. Поэтому, когда поведение человека выходит за пределы его социального статуса, не соответствует ему, такое явление называют ролевым конфликтом.

Теория социальной стратификации. Термин стратификация (с лат. stratum- слой, слой, facere - делать) был введен П. Сорокиным для обозначения социального неравенства.

За П. Сорокиным, *социальная стратификация* - это социальный процесс, в ходе которого социальные слои оказываются неравными между собой и отличаются правами, льготами, авторитетом, престижем. Социально неравные слои принято называть *стратами*.

Современный американский социолог Э.Гидденс, выделил такие системы стратификации как рабство, касты, сословия и классы.

- рабство - наиболее выраженная форма неравенства, когда некоторые индивиды буквально принадлежат другим как их собственность;
- касты - «род» (или «чистый род»);
- станы были частью европейского феодализма, но существовали также и во многих других традиционных цивилизациях. Феодальные сословия включали страты с различными обязанностями и правами: станы, состоящие из аристократии и дворянства, станы, состоящий из духовенства, «третье сословие» - слуги, свободные крестьяне, торговцы и художники;
- классы - большие группы людей, различающиеся общими экономическими возможностями, которые влияют на их стиль жизни.

Богатство составляет главную предпосылку классовых различий. Основные классы, существующие в западных обществах: высший (владеет или прямо контролирует производственные ресурсы: богачи, крупные промышленники, верхушка руководства), средний (большинство «белых воротничков» и профессионалов), рабочие («синие воротнички» или заняты ручным трудом); в некоторых индустриальных странах четвертый класс - крестьянство (люди, занятые в традиционных типах сельскохозяйственного производства).

Социальная мобильность и ее виды. В обществе постоянно происходят определенные социальные движения, изменения, которые в социологии называют социальной мобильностью.

Социальная мобильность (от лат. mobile - движение, подвижность) - это переход людей из одних социальных групп и слоев в другие.

Социальное пространство по П. Сорокину имеет два основных класса координат - горизонтальный и вертикальный.

Под *горизонтальной* социальной мобильностью понимают переход индивида (социального объекта) из одной социальной группы в другую,

расположенную на том же уровне (например, из одного гражданства в другое, из одной семьи в другую, из одной организации в другую и т.д.).

Под *вертикальной* социальной мобильностью понимают отношения, возникающие за перемещение индивида (социального субъекта) из одного социального слоя в другой.

Поскольку вертикальная мобильность наблюдается в любом обществе, а между слоями должны существовать какие-то пути, по которым индивиды перемещаются вверх или вниз с одного слоя в другой, согласно П.Сорокину, существуют каналы социальной циркуляции, важнейшими из которых ученый считает такие: армия, церковь, школа, политические, экономические и профессиональные организации.

В последнее время выделяют еще и мобильность между поколениями, суть которой заключается в изменении социального положения детей по отношению к их родителям, а также мобильность в пределах одного поколения, которая связана с личными успехами индивида или его падением социальными «ступеньками».

В закрытых обществах (рабовладельческое, кастовое и сословное) мобильность между поколениями почти недопустима, ведь в нем существуют жесткие преграды между слоями, которые преодолеть очень сложно. Что касается классового общества, то в нем мобильность между поколениями встречается часто, так как перемещение из одной социальной группы в другую являются открытыми и желанным. Однако, по П. Сорокину, нет обществ совершенно закрытых, которые бы не допускали вертикальной мобильности вообще, и нет абсолютно открытых обществ.

1.4. Теории менеджмента

Автором теории *рациональной бюрократии* был М. Вебер. Общество на рубеже XIX-XX веков становилось все более сложно организованной системой, нуждаясь в управления. Эффективной системой государственной

организации М. Вебер считал бюрократию, поскольку она основывается на строгом разделении обязанностей, профессионализме и дисциплине.

В начале XX века политические системы столкнулись с новыми трудностями. В условиях быстрых изменений парламентские формы правления оказались не в состоянии эффективно реагировать на новые реалии: появление новых групп интересов, возникновение конфликтов и др. Возрос интерес к осмыслению проблемы достижения социального равновесия, обеспечения баланса интересов различных групп.

М. Вебер видел выход в усилении авторитарной власти харизматического лидера, которого отличают исключительные способности, доблесть, вызывает к нему со стороны населения абсолютную преданность и веру. В связи с этим, он предложил теорию плебисцитарной демократии, в которой харизматичный лидер опирается на прямую поддержку народа в борьбе против бюрократии и выполняет роль независимого беспристрастного арбитра во всех спорах.

Современные поиски модели государственного управления

Начало XXI века демонстрирует всестороннее и динамичное развитие моделей и систем управления обществом.

Попытки создания новых моделей управления государственным сектором вылились в появление таких образцов как «менеджеризм», «новое государственное управление», «рыночное государственное управление» и другие.

Опыт говорит о том, что современные государственные служащие более видят себя управленцами, нежели администраторами. Они рассматривают свои функции как менеджмент достижения результатов, а не просто выполнение приказов и инструкций.

Сегодня государственный менеджер должен брать на себя персональную ответственность за результаты управления. В этом аспекте выделяются две формы управленческой подотчетности: политическая подотчетность (относительно избранного парламента и избирателей) и бюрократическая или

управленческая ответственность (в отношении правительства и других административных субъектов).

Таким образом, с помощью системы государственного менеджмента, направленной на формирование новой системы социальной ответственности, меняются отношения между правительством и гражданами, а также между бюрократией и обществом в целом.

ТЕМА 2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

2.1. Государственная власть как составляющая государственного механизма

Центральным понятием государства является власть. По своей сути *власть* - явление социальное, это форма социальных отношений, характеризующаяся возможностью влиять на характер и направление деятельности и поведение людей через экономические, идеологические и организационно - правовые механизмы, а также с помощью авторитета, традиций, насилия.

Государственная власть осуществляется посредством установления законов, выполнение функций государственного управления и обеспечения соблюдения действующих законов всеми членами общества. В демократическом обществе она должна быть функционально разделена на законодательную, исполнительную и судебную ветви на основе системы сдержек и противовесов.

Несмотря на существование различных форм и видов власти, только государственная власть способна предоставить обществу целостность, консолидировать его в условиях плюрализма и деятельности политических партий, общественных объединений, выражающих интересы различных социальных групп.

Итак, *государственная власть* - это инструмент обеспечения существования государства и достижения ее целей через систему полномочий и средств, применяемых от имени общества для защиты и реализации общего интереса.

Сущность государственной власти заключается в том, что, отражая общую волю граждан государства, она производит целеопределяющее, организующее, регулирующее влияние на все общество.

Есть глубокая внутренняя связь между моделью организации государственной власти и системой управления - они должны соответствовать друг другу. Эффективность функционирования государственного механизма власти напрямую зависит от политического режима.

В зависимости от характера средств и способов управленческого воздействия, которые использует государственная власть, различают авторитарные и демократические государственно - правовые режимы.

Авторитарный режим характеризуется следующим: народ в таких режимах фактически отстраняется от формирования государственной власти и контроля над ее деятельностью; вся полнота власти концентрируется в руках правящей элиты, не учитывает коренных интересов населения; устраняется оппозиция (иногда формально разрешается деятельность близких по духу, родственных политических партий и профсоюзов), решения центральной власти реализуются за счет широкомасштабного использования насилия и военно-полицейского аппарата. Устанавливается полное преимущество государства над правом; личность лишена гарантий безопасности, человек не может реально пользоваться общедемократическими свободами, даже если они формально провозглашены. Устанавливается полный приоритет интересов государства над гражданином.

В *конституционно - авторитарном* режиме ограничение демократии получает законодательное закрепление в конституции, которая лишь

формально провозглашает даже весьма ограниченные права и свободы граждан. При этом запрещается или существенно ограничивается деятельность оппозиционных партий. Нарушается принцип разделения властей. Парламент становится придатком исполнительной власти, и его значительная часть не избирается, а назначается.

При *тоталитарном* режиме власть переходит в руки диктатора, который осуществляет правление насильственными методами, происходит абсолютная концентрация власти законодательной и исполнительной в одном органе. Права и свободы человека никем не защищены.

При демократическом режиме высшие органы государства выступают от имени народа, власть реализуется в его интересах демократическими и правовыми методами. Права человека и гражданина гарантированы и защищены государством.

Демократия трактуется как: тип политической системы и социальной организации общества, форма уклада любой организации, основанной на равноправии ее членов, периодической выборности и отчетности органов управления, принятии решения по принципу большинства (партийная, профсоюзная, производственная демократия), форма организации государства, политической системы и власти, когда все граждане участвуют в управлении.

Различают две формы демократии:

- *прямая* демократия предполагает постоянное участие всех граждан в разработке решений, отсутствие различий между государством и обществом. Формами ее являются: общегосударственные и местные (локальные) референдумы, свободные выборы и обсуждения, на низовом социологическом уровне - общее собрание граждан, конференции и съезды их представителей (в рамках местного самоуправления);
- *представительная* демократия рассматривается как наиболее оптимальная форма демократической организации власти и общества,

которому присущи: суверенитет народа, представительство, верховенство закона, разделение властей, политический, экономический и идейный плюрализм, гласность.

Принципы государственного управления - это закономерности, отношения, взаимосвязи, руководящие принципы, сформулированные в определенные правила, на которых основывается его организация.

Практическое значение и действие принципов государственного управления не зависят от них самих, а полностью определяются отношением к ним людей.

Различают три группы принципов государственного управления: общесистемные, структурные и специализированные.

К *общесистемным* относятся следующие принципы: объективности управления; демократизма; правовой упорядоченности; законности; разделения властей; публичности (доступность для граждан, открытость), сочетание централизации и децентрализации на основе разумного соотношения.

Структурные принципы:

- структурно – целевые (согласованность целей государственного управления между собой);
- структурно - функциональные (дифференциация и фиксирование функций путем издания правовых норм);
- структурно - организационные (единство системы государственной власти, зависимость организационных структур от территории, отрасли производства и обслуживания);
- структурно - процессуальные (конкретизация управленческой деятельности и личной ответственности за ее результаты, стимулирование рациональной и эффективной управленческой деятельности).

Специализированные принципы государственного управления образуют такие группы принципов: государственной службы; работы с персоналом

управления; информационного обеспечения государственного управления; деятельности органа исполнительной власти; принятие управленческих решений.

Важно, чтобы специализированные принципы не противоречили общесистемным и структурным принципам и способствовали целостности государственного управления.

Цели государственного управления, их юридическое и ресурсное обеспечение

Содержание и цели государства заключаются в том, чтобы способствовать материальному и духовному развитию своего народа. Источником формирования целей государственного управления является внутреннее состояние общества и проблемы, которые его беспокоят.

Сущность управления требует налаженного целеполагания, а в нем - логического продвижения от более абстрактного общего предвидения к конкретному прогнозированию, а потом и к планированию - надлежащим образом выбранным действиям и их неуклонного проведения в жизнь.

Большое значение имеет *иерархия* целей государственного управления, построенная по принципу приоритета потребностей и интересов развития общества.

Цели - это продукт сознания, субъективное отражение объективного. По источнику возникновения и содержанию основные виды целей государственного управления образуют следующую структуру:

- общественно - политические, охватывающие комплексное, целостное, сбалансированное и качественное развитие общества;
- социальные, отражающие состояние и уровень социальной жизни людей;
- экономические, обеспечивающие материальную основу реализации общественно-политических и других целей;

- духовные, связанные с восприятием духовных (культурных) ценностей и с подключением духовного потенциала общества в реализацию общественно-политических и социальных целей.

Цели государственного управления также разделяют на: стратегические, связанные с качеством общества, его сохранением и преобразованием; тактические, оперативные.

В процессе целеполагания важное значение имеет построение «дерева» целей государственного управления на основе определения стратегической цели и разбивки ее на цели низшего порядка.

Любые цели, которые ставятся в государственном управлении, должны оцениваться с точки зрения их соответствия правовым требованиям (справедливости, правды, гуманизма), закрепляться законодательно и проводиться в жизнь силой законов и государственных механизмов их реализации.

Особого внимания заслуживает соотношение целей и средств их достижения. Рациональное и эффективное государственное управление требует сочетания целей, средств и методов их реализации, поскольку только оно создает кругооборот в системе государственного управления, порождает к нему доверие общества, людей и стимулирует управленческие процессы.

2.2. Функции и методы государственного управления

«Функция» как понятие означает обязанность выполнения определенной работы, проявление деятельности, назначение, выполнение и т.п.

В управленческой терминологии функция выражает специализированный вид управленческой деятельности, который связан с определенной целью - запланированным результатом.

Функции управления разделяют по специфическим особенностям, исходя из целей и задач исполнительной власти на три вида, указанные ниже.

1. Основные функции:

➤ *политико-административные* (обеспечение государственного суверенитета, осуществление внутренней и внешней политики в рамках Конституции и законов Украины, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, осуществление мероприятий по обеспечению обороноспособности и национальной безопасности, обеспечение и координация работы органов власти; регулирования демографических и миграционных процессов, создание и деятельность политических партий; просмотр территориального устройства страны, формирование общественно-правовой ответственности);

➤ *экономические* (гарантия экономической безопасности и самостоятельности координация экономической политики, реализация финансовой, ценовой, инвестиционной и налоговой политики, обеспечение равных условий развития для всех форм собственности, разработка и осуществление государственных программ социально - экономического, научно - технического развития, организация и обеспечение внешнеэкономической деятельности, обеспечение выполнения бюджета, обеспечение качества товаров и услуг, применения национальных и международных стандартов);

➤ *социальные* (разработка и осуществление государственных программ развития социальной сферы, формирование и реализация мероприятий по обеспечению охраны здоровья и гигиены населения; формирование системы социальной защиты и пенсионного обеспечения; регулирования трудовых отношений между наемными работниками и работодателями, обеспечение рационального использования природных ресурсов; регулирования отношений в семье, охрана детства, материнства, отцовства, обеспечение прав коренных народов и социальных меньшин);

➤ *гуманитарные* (обеспечение развития фундаментальных наук, разработка и внедрение государственных программ общего, технического, гуманитарного образования, осуществление мероприятий по обеспечению спортивного воспитания детей и подростков, распространение информации

неполитической направленности, создание условий для развития искусства и культуры, обеспечение возможностей по организации отдыха и проведения спортивных соревнований, формирование системы подготовки и переподготовки кадров, повышения квалификации.

2. Общие функции - стратегическое планирование, принятие управленческих решений, организация деятельности, мотивация, контроль.

3. Вспомогательные функции:

➤ *управления человеческими ресурсами* (формирование службы управления кадрами, применение современных методов кадрового менеджмента формирование эффективной системы отбора и подготовки кадров;

➤ *обновления управленческой элиты*, предотвращение непрофессионализма и некомпетентности в формировании кадрового потенциала, усиление социальной и политической защищенности служащих; утверждение новой культуры государственной службы; внедрение механизмов развития персонала, обеспечивающих качественно новый уровень кадрового потенциала);

➤ *организация служб и процедур* (определение эффективного построения организационной структуры государственного органа, разработка оптимальных схем делегирования полномочий по уровням иерархии; разграничения сбалансированных полномочий и ответственности органов власти по обеспечению государственных и общественных услуг, разработка и внедрение современных организационных регламентов и управленческих процедур);

➤ *техническое обеспечение управления* (формирование современной технической базы осуществления управленческого влияния, сохранение, обслуживание и ремонт управленческой техники, своевременное обновление технических средств, применение современных технологий управления, разработка новых технологий);

➤ *формирование бюджета* (формирование предложений по доходной и расходной частях бюджета, подготовка бюджетных решений, разработка процедур повышения качества и регулирования бюджетного процесса);

➤ *юридическое обеспечение* (принятие легитимных законодательных актов, обеспечение качества правового регулирования; предотвращение нарушений требований законности в работе органов власти; недопущение проявлений бюрократизма и коррупции в деятельности властных структур; правовое регулирование отношений между ветвями власти, осуществление деятельности, связанной с судебными исками);

➤ *делопроизводство* (создание документов по установленным правилам на бумажных или магнитных носителях; хранения документации, касающейся основных направлений и процедур работы органов государственного управления и принятия решений; регламентирование порядка работы с документами с момента их создания (поступления) до отправления (передачи в архив), внедрение компьютерных технологий в обработку документальной информации в соответствии с требованиями государственных стандартов и соответствующих инструкций);

➤ *контроль и аудит* (определение объекта и предмета контроля, составление правил и регламентов проведения контроля; получения и сопоставления информации из разных источников, принятие решений по итогам контроля; доведение решений до адресата, а в случае необходимости - до общественных и правоохранительных органов; оказания помощи подконтрольным структурам в наведении порядка; введение аудита для определения реального состояния проблемных вопросов);

➤ *информационное обеспечение и связи с общественностью* (формирование вертикальной и горизонтальной сети приема и распространения информации; упрощение административных процедур получения информации, обеспечение прозрачности в деятельности органа власти, создание каналов постоянного обмена информацией с общественными организациями и гражданами).

Функции государственного управления в совокупности и взаимодействии друг с другом образуют сложную, многоуровневую *функциональную структуру государственного управления*, которая обеспечивает управленческую взаимосвязь государства как субъекта управления с общественной системой.

Переход Украины к правовому демократическому государству, становления в ней социально ориентированной рыночной экономики требует постоянного внимания к коррекции функциональной структуры государственного управления.

Методы управления - это совокупность универсальных и специальных способов и приемов, которые применяются органами власти при осуществлении тех или иных функций государственного управления.

По содержательной характеристике целесообразно рассмотреть группы методов, описанные ниже.

Правового регулирования - по своему содержанию представляет собой совокупность способов соблюдения законности, обеспечения подчиненности государственного управления действующим правовым нормам.

Организационно - распорядительные (административные) - базируются на власти, дисциплине, ответственности, их разделяют на три основные подгруппы:

- организационно-стабилизирующие: регламентирование, нормирование, инструктирование;
- методы распорядительного содержания - вынесения постановления, подготовка приказов, распоряжений, указаний, резолюций;
- методы дисциплинарного характера, предназначенные для поддержания стабильности организационных связей через дисциплинарные требования и системы ответственности).

Экономические (согласованность целей отдельных объектов с целью развития региона и государства в целом через лицензирование, квотирование, налогообложение, бюджетную систему и т.д.).

Социально-политические - направлены на создание условий для повышения трудовой и политической активности граждан, на повышение уровня занятости населения, реализацию творческого потенциала, улучшения бытовых условий жизни, развитие социальной инфраструктуры - разъяснение, пропаганда, политическая агитация, популизм, который широко используется политической элитой во время избирательных компаний, обеспечивая простоту подачи и доступность собственных программ лидеров или политических партий.

Социально-психологические - опираются на объективные законы общественного развития и законы психологии, социальные методы - политического образования, морального стимулирования, формирование организационной культуры, нравственного воспитания, привлечение граждан к участию в социальном управлении, психологические методы направлены на регулирование отношений между людьми путем отбора и расстановки персонала - комплектование малых групп, гуманизация труда, психологическое тестирование при подборе кадров, побуждение, разъяснение, привлечение, принуждение и т.д.; внешние социальные методы могут быть направлены на мотивацию всего коллектива, а также на решение проблем региона.

Морально-этические - направлены на формирование системы ценностных ориентиров, применение способов устранения проявлений бюрократизма, преодоления скрытого или открытого сопротивления организационным изменениям. Базируются преимущественно на мотивационных (поощрение, взыскание) и воспитательных мероприятиях (разъяснении, убеждении, выработке навыков этического поведения в отношениях с окружающими людьми).

2.3. Сущностная характеристика организационной структуры государственного управления

Организационная структура государственного управления - это компонент системы государственного управления, который обусловлен ее общественно - политической природой, социально-функциональной ролью, целями и содержанием, которое объединяет в себе определенную совокупность государственных организаций, их персонал, материальные и информационные ресурсы.

Системными элементами организационной структуры выступают следующие:

1. *Орган государственной власти*, который связанный с формированием и реализацией государственно - управляющих воздействий.

2. *Организационные связи между субъектами и объектами управления:*

- субординационные (упорядочение сверху вниз, от управляющего к управляемому);
- координационные (упорядочение на одном уровне, между двумя и более субъектами);
- реординационные (снизу вверх, от управляемого к управляющему).

Построение организационной структуры государственного управления формируется под влиянием как внешних, так и внутренних объективных и субъективных условий и факторов, а именно: конституционно определенной формы государства; целей и функций государственного управления; демократизма и стиля государственного управления; государственной политики; компетентности управленческих кадров; информационного обеспечения государственного управления и др.

Построение организационной структуры осуществляется путем организационного проектирования, которое происходит сверху вниз.

Основные виды организационных структур

Линейная организационная структура состоит из взаимоподчиненных органов в виде иерархии, в которой каждый управленец подчиняется только

одному начальнику и все связи с высшими уровнями управления происходят через него.

Преимущества структуры: простота, четкость и ясность взаимоотношений звеньев и работников управления.

Недостатки: может использоваться только в относительно простых организациях с постоянными условиями, задачами и функциями менеджмента.

Функциональная организационная структура предполагает четкую иерархию органов управления подразделениями, которые обеспечивают выполнение конкретных функций управления на всех уровнях.

Преимущества: руководители специализируются на отдельных управленческих функциях, выполняемых специалистами.

Недостатки: процесс управления делится на множество отдельных слабо связанных подфункций, с возникновением нескоординированных действий и дублирования.

Линейно - штабная структура. При линейных руководителях создают штабы (службы), которые специализируются на выполнении специфических управленческих функций. Права принимать решения они не имеют, а только в пределах выделенных им функций обеспечивают подготовку управленческих решений для выполнения линейным менеджером.

Недостаток - тенденция к увеличению количества и расширение штабных служб.

Линейно - функциональная структура. При этой структуре функциональные службы уполномочены управлять работой служб низшего уровня, которые выполняют определенные конкретные функции. При этом делегируются не линейны, а функциональные полномочия.

Бюрократическая организационная структура. В начале XX в. немецкий социолог Макс Вебер (1864-1920) предложил концепцию бюрократии как своеобразную нормативную модель - идеал, назвав ее моделью рациональной (традиционной) бюрократии, для которой характерны

следующие черты: четкое разделение труда; иерархичность уровней управления, наличие взаимосвязанной системы формальных правил и стандартов; доминирование квалификационных требований при формировании штатов организации.

Недостатками модели являются негибкость, неадекватное реагирование на новые решения, консервативное отношение к изменениям, конфликтность.

Дивизиональные организационные структуры используются в международных организациях, а также в организациях с широкой номенклатурой продукции (услуг), в которых быстро меняются потребители.

Среди дивизионных выделяют следующие организационные структуры:

- потребительскую, состоящую из подразделений, деятельность которых ориентирована на определенные группы потребителей (покупателей, клиентов);

- территориальную, которая формируется по географическому расположению подразделений организации в разных регионах мира, государства или ее регионов;

- адаптивную, которая имеет четыре основных типа: проектные (создаются для реализации конкретных задач (проектов), матричные (временные группы, члены которых подчинены как руководителю группы (проекта), так и руководителям функциональных подразделений, где они работают постоянно), программно - целевые (руководитель постоянно приспосабливается к новым условиям, целям и задачам, порученным группе для выполнения целевых программ, которые могут изменяться), координационные (используются в условиях одновременной реализации значительного количества программ, при которых функции руководителей делегируют кураторам служб или их блокам);

- конгломератную, которая формируется путем объединения различных типов организационных структур.

Унитарная и федеративная организация государственного управления

Определяющим фактором построения организационной структуры государственного управления является государственное устройство - это способ территориально - политической организации государства. Основными формами государственного устройства являются унитарное и федеративное государство.

Унитарное государство - единое централизованное государство, не разделенная на самоуправляющиеся единицы.

Как форма государственного устройства оно характеризуется следующими признаками:

- единая территория (существует административное деление, но административные единицы не имеют политической самостоятельности, хотя некоторым может быть предоставлен статус автономии (самоуправления) - национальной, территориальной, культурной);
- единая конституция, действующая на всей территории страны без каких-либо ограничений;
- единая система высших органов государственной власти - глава государства, парламент, правительство, судебные органы, юрисдикция которых распространяется на всю территорию страны;
- единая система права и судебная система (в том числе - единое гражданство);
- единый государственный бюджет, финансовая, налоговая и другие системы.

Унитарность предусматривает централизацию всей организационной структуры государственного управления, прямой или косвенный контроль над местными органами власти и органами местного самоуправления.

При этом централизм оказывается в разной степени и в разных формах, вплоть до назначения центральными органами своих представителей для управления административно - территориальными единицами вместо избирательных органов власти. При этом в большинстве современных государств органы местного самоуправления есть выборные, которым

государство делегирует выполнение части своих функций: сбор местных налогов, благоустройство, строительство, образование, здравоохранение и т.п.

Федеративное государство - союзное государство, состоящее из относительно самостоятельных в политическом и юридическом плане государственных образований как членов федерации.

Федеративное государство характеризуется следующими признаками:

- имеет федеративно-территориальное деление (территория состоит из территорий членов федерации);
- субъекты федерации могут иметь свое административно - территориальное деление;
- имеют относительную юридическую, политическую и экономическую самостоятельность;
- субъекты федерации не имеют суверенитета в полном объеме и не имеют права на односторонний выход из федерации;
- могут иметь собственные конституции, положения которых не противоречат конституции федерации;
- имеют свое законодательство, право издавать законодательные и другие нормативные акты (имеющие юридическую силу на территории этого субъекта федерации);
- имеют свои системы органов законодательной, исполнительной и судебной власти (порядок их организации, процедуры и пределы юрисдикции определяются федеральной конституцией).

В федеративном государстве предусматривается разграничение компетенции между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации и высокая самостоятельность последних в построении организационных структур. Конституция федерации устанавливает перечень полномочий, которые относятся к ведению федерации и ее субъектов, а также перечень вопросов совместного ведения. Государственное устройство

призвано сблизить власть и человека на основе развития местного самоуправления.

ТЕМА 3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОТДЕЛЬНЫХ СФЕРАХ ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

3.1. Цели и функции государственного управления экономикой страны

Экономика является основой, которая определяет все стороны жизнедеятельности общества и заключается в рациональном использовании ресурсов для производства товаров, оказания услуг и удовлетворения потребностей общества.

Государственное управление экономикой - это система мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, направленных на обеспечение поддержки или изменение экономических явлений и их связей.

Государственное управление экономикой основывается на использовании законодательной базы, системы централизованного финансирования, бюджетных отношений, на применении экономических санкций и стимулов. Оно решает задачи стимулирования экономического роста, регулирование занятости, поощрение отраслевого и регионального развития и т.д.

Управление экономикой может быть эффективным только при наличии сильной власти, которая является основой для реализации стратегии экономического и социального развития.

Цель государства в современной рыночной экономике - создание условий для ее эффективного функционирования и устойчивого развития, обеспечение экономической и социальной стабильности в условиях экономического роста, адаптации страны к меняющимся условиям.

Органом государственного регулирования национальной экономикой является Министерство экономического развития и торговли Украины.

Органы государственной власти используют целый набор инструментов, рычагов и других средств воздействия на экономику государства, которые в совокупности составляют методы государственного управления экономикой.

Под *методами* государственного регулирования понимаются действия по преобразованию и совершенствованию функционирования экономики в целом или ее отдельно взятых отраслей и предприятий.

Методы государственного регулирования экономики подразделяются на административные и экономические.

Административные методы основываются на силе и авторитете государственной власти, выполняют разрешительные и принудительные функции в виде нормативных правовых актов и других директивных документов.

Административные методы управления вытекают из самой сущности государственного управления, которое предусматривает властность одних и подчиненность других.

В основу административных методов положено принятие обязательных для низших звеньев управления решений.

Экономические методы предусматривают использование рыночных инструментов влияния на интересы товаропроизводителей.

В основу этих методов положено использование таких экономических рычагов и стимулов как цена, кредит, прибыль, государственный заказ и др.

Содержание экономических методов не предусматривает прямого влияния на подчиненные объекты управления, а создает для них с помощью экономических рычагов и стимулов такую экономическую ситуацию, которая бы способствовала достижению положительных экономических последствий.

Сфера непосредственного государственного управления экономикой сегодня сужается. Ранее большинство предприятий, объединений и других

объектов находилась в собственности государства. Сейчас ситуация в корне изменилась. Процессы приватизации государственной собственности ведут к изменению структуры собственности и структуры самого управления.

В отличие от первых этапов так называемой ваучерной приватизации или передачи государственного имущества в собственность трудовых коллективов предприятий и организаций, которые оказались недостаточно эффективными, сейчас в Украине прослеживается процесс преимущественно денежной приватизации, в том числе продажа крупных отечественных предприятий на международных торгах.

Однако это не означает, что процессы использования имущества, находиться в негосударственной собственности. Меняются характер и формы воздействия, исчезает необходимость использования так называемых административных методов управления. Поэтому в политике должен доминировать не диктат, а регулирование, контроль, координация, то есть, преимущественно методы экономического характера, в основу которых положена разумная кредитная, налоговая система, которая стимулировала бы производство и предпринимательство.

Главными задачами *финансовой политики* являются:

- обеспечение финансовыми ресурсами государственных программ;
- установление рационального использования финансовых ресурсов;
- достижения финансовой устойчивости и финансовой независимости государства;
- создание устойчивой материальной основы функционирования хозяйствующих субъектов;
- формирование уровня доходов, обеспечивающих нормальное воспроизводство населения.

Финансовая политика государства подразделяется на две формы: фискальную и бюджетную.

Фискальная политика связана с мобилизацией денежных ресурсов посредством налогообложения физических и юридических лиц и

последующим использованием этих ресурсов для решения социальных, экономических, политических и других задач.

Бюджетная политика государства ориентируется на достижение уравновешенного бюджета, сбалансированного по государственным доходам и расходам в течение всего бюджетного периода.

Целями бюджетной политики является макроэкономическая сбалансированность, устойчивые темпы экономического роста, высокая эффективность государственных расходов, уменьшение социального неравенства, преодоления бюджетного дефицита, способного привести к росту государственного долга, повышения инфляции, росту социальной напряженности.

Налоговая политика - это система мероприятий, проводимых государством в области налогов и налогообложения, выражается в установлении видов налогов, объектов налогообложения, налоговых ставок, условий взимания налогов, налоговых льгот.

За счет налоговой политики государство стимулирует предпринимательскую деятельность, развивает отдельные виды производств и целые отрасли, влияет на структуру потребления, необходимую для общества и государства инфраструктуру.

Однако увеличение налогов за определенные пределы начинает тормозить производство и приводит к уменьшению доходов бюджета. Нерациональное снижение налоговых ставок также не дает положительных результатов.

Монетарная политика - это система взаимосвязанных мероприятий, предпринимаемых Центральным банком, Правительством, законодательными органами страны по регулированию денежной массы и улучшения денежного обращения в стране.

Основными целями монетарной политики являются: стабилизация уровня цен, снижение инфляции, поддержание покупательной способности,

обеспечение устойчивого денежного обращения, регулирование денежной массы, поддержание курса национальной валюты.

Основная роль в регулировании денежного обращения в стране отводится Центральному банку, в число полномочий которого входит контроль за деятельностью банков и финансово - кредитных учреждений страны, эмиссия денег и др.

Антимонопольная политика - это комплекс государственных мер, опирающихся на законодательство о пресечении недобросовестной конкуренции, направлены на развитие конкуренции и препятствуют монополистической деятельности участников рыночных отношений и образованию монополий на рынке.

Среди мер антимонопольной политики можно отметить упрощение процедуры создания предприятий, предоставления льгот малому и среднему бизнесу, налоговые льготы для производителей, выходящих на монополизированные рынки, стимулирование диверсификации производства, применения санкций к монопольным структурам, регулирование цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий.

3.2. Роль государства в развитии предпринимательства

Предпринимательство как самостоятельный и неотъемлемый элемент рыночной экономики существенно влияет на структурную перестройку экономики, повышает общие объемы производства и розничного товарооборота, создает благоприятную среду для развития конкуренции и устранения монополизма, обеспечивает действенные стимулы к инновационным процессам.

В Украине малый бизнес как самостоятельное социально - экономическое явление развивается в сложных условиях и наталкивается на множество проблем.

Нестабильность условий функционирования малых предприятий, а также рискованность их деятельности обуславливают необходимость

создания и внедрения соответствующих мер государственного регулирования, а именно:

- развитие инфраструктуры малого и среднего предпринимательства;
- создание бизнес - инкубаторов, предоставляющих малым предприятиям на определенный период помещения и необходимое оборудование, обеспечивают их на льготных условиях консультациями, организуют рекламное обеспечение, ведут поиск инвесторов и др.;
- формирование фондов венчурного финансирования, которые образуются с целью привлечения средств крупных компаний и банков для решения определенной научной проблемы.

В условиях переходного периода является вполне оправданным и целесообразным развитие предпринимательства путем создания законодательных норм, актов, законодательства о ценных бумагах, инвестиционной, биржевой, страховой, банковской деятельности и т.п.

В законодательстве должен быть определен объем публично-правового регулирования предпринимательских отношений, формы, методы и пределы вмешательства государственных институтов в эти отношения.

Необходимо резко сократить количество разрешений и лицензий, получение которых требуется в процессе занятия предпринимательской деятельностью.

Значительное внимание необходимо уделить четкому определению порядка осуществления взыскания на имущество, на средства, целесообразно упростить процедуру о банкротстве с целью предоставления возможности кредиторам возврат своих средств путем конфискации отдельных актов предприятий-банкротов.

Совершенствование законодательства по вопросам государственного регулирования экономического развития общества должно быть направлено на создание условий, которые способствовали бы стимулированию физических и юридических лиц в инвестиционных накоплениях за счет

капитализации прибыли, а также оптимальной и эффективной государственной налоговой политики.

3.3. Механизмы инновационно - инвестиционной политики государства

Современная государственная *инновационная политика* - это совокупность научно - технических, производственных, управленческих, финансово-бытовых и других мероприятий, связанных с продвижением новой или улучшенной продукции на рынок.

В современном развитии, экономически независимом государстве экономическая политика ориентируется на формирование инновационно - инвестиционной модели развития, когда рост эффективности общественного производства достигается за счет роста знаний, инновационная деятельность тесно связана с инвестиционной.

Инвестиции - государственные, частные иностранные или совместные - создают материальную основу для инноваций. Поэтому именно инвестиция является непосредственным носителем инновации.

Инновационная деятельность является главным источником общественного прогресса. В развитых странах более половины предприятий занимаются инновационной деятельностью. Такое активное развитие инновационной деятельности возможно только при активной государственной поддержке, которая включает методы прямого и косвенного стимулирования.

К *прямым* методам относятся:

- предоставление кредитов на льготных условиях предприятиям и организациям, осуществляющим научные разработки;
- безвозмездная передача или предоставление на льготных условиях государственного имущества и земельных участков для организации инновационных предприятий;
- создание научной инфраструктуры в регионах;

➤ разработка различных программ, направленных на повышение инновационной активности бизнеса;

➤ создание специальных научно - технических зон с режимом инновационно-инвестиционной деятельности.

К *косвенным* относятся:

➤ налоговые льготы и инвестиции в инновационную сферу;

➤ развитие науки и системы высшего образования;

➤ нормы, которые стимулируют научно-исследовательскую активность.

Достижение высокого уровня социально - экономического развития в Украине невозможно без эффективной структурно - инвестиционной политики перестройки экономики с целью создания благоприятного инвестиционного климата.

Государственная **инвестиционная политика** - это система мер государственного регулирования экономики, направленных на формирование благоприятного инвестиционного климата, стимулирование инвестиционной активности и повышение эффективности использования бюджетных инвестиционных ресурсов.

Государство проводит инвестиционную политику двумя способами:

➤ путем формирования и распределения по отраслям, регионам государственных инвестиций из федерального бюджета, внебюджетных государственных фондов, бюджетов развития;

➤ посредством регулирования инвестиционной деятельности, стимулирования инвестиционных процессов, создание благоприятного инвестиционного климата в стране.

В условиях значительного дефицита внутренних финансовых ресурсов в Украине актуальным также становится формирование взвешенной политики привлечения иностранных инвестиций, которые бы обеспечили инновационную основу развития.

Привлечение иностранных инвестиций является одним из существенных средств финансирования производственного, социально - экономического и научно - технического развития государства.

Действующее законодательство определяет два основных вида иностранного инвестирования: 1) инвестирование, которое используется совместно с отечественными предпринимателями и 2) инвестирование как вид самостоятельной, на свой риск, предпринимательской деятельности, иностранного юридического или физического лица.

Эффективным средством привлечения в экономику Украины частного капитала (в том числе иностранного) могло бы стать широкое внедрение специальных (свободных) экономических зон, которое невозможно без использования и внедрения соответствующих механизмов и принятие Верховной Радой специальной государственной программы по этому вопросу.

Целесообразно изменить нормы украинского законодательства, которые регулируют открытие и использование банковских счетов иностранными инвесторами и иностранными физическими лицами в украинских банках, что гарантировало бы упрощение процедуры открытия и использования таких счетов в национальной и иностранной валютах.

Инвестиционная и инновационная деятельность была, есть и будет всегда решающим фактором всей экономической политики государства. Без нее невозможно быстро преодолеть общеэкономический кризис и выйти на рубежи устойчивого экономического роста, прироста социального эффекта, сбалансированности макроструктуры, повышение оплаты труда до уровня стимулирования его высокой производительности и рыночной платежеспособности, является мощным катализатором общеэкономического подъема и прогрессивных сдвигов.

3.4. Государственное управление внешнеэкономическим сектором

В рыночной экономике государство осуществляет регулирование внешнеэкономической деятельностью с целью защиты общенациональных интересов и безопасности страны.

Внешеэкономическая политика - это проведение правительством страны государственной политики в области экспорта и импорта, таможенных пошлин, тарифов, ограничений, привлечения иностранного капитала и вывоза капитала за рубеж, внешних займов, предоставления экономической помощи другим странам, осуществления совместных экономических программ.

С помощью внешней политики государство обеспечивает эффективный обмен и сотрудничество с другими странами.

Управление внешнеэкономической деятельностью определяется национальными стратегическими задачами по реализации субъектами хозяйствования права на внешнеэкономическую деятельность, защиты их позиций на мировом рынке, предотвращения недобросовестной конкуренции иностранных компаний на внутреннем рынке.

Государственное регулирование внешнеэкономической деятельности осуществляется главным образом тарифными и нетарифными методами регулирования. В приведенном аспекте выделяют три разновидности государственной политики: автаркия, протекционизм, фритредерство.

Автаркия направлена на создание самодостаточной и замкнутой экономики в государстве, которая без внешнеэкономической деятельности может удовлетворить все потребности в стране.

Протекционизм - государственная политика, направленная на защиту отечественного товаропроизводителя от иностранной конкуренции путем введения запрета или ограничения на ввоз некоторых товаров, установление высоких таможенных тарифов на импортные товары и др.

Фритредерство в современном понимании - это государственная политика, которая поддерживает свободную торговлю и выступает против вмешательства в хозяйственную деятельность предприятий.

Положительное влияние на состояние национальной экономики и эффективность ее внешнеэкономических связей наступает в условиях стимулирования развития экспортного производства и экспорта продукции, полученной на основе применения передовых технологий и обеспечения импорта продукции, необходимой для структурно - технологического прогресса экономики.

К инструментам государственной внешнеэкономической политики относятся следующие: таможенные тарифы, пошлины, экспортно-импортные ограничения, обменный курс валют, валютный контроль.

Для разработки предложений по вопросам таможенно-тарифного регулирования создан Таможенно - тарифный совет, на который возлагается ряд обязанностей, а именно:

- разработка предложений по основным направлениям таможенно - тарифной политики Украины, включая предложения об установлении, отмене или изменении таможенных ставок;
- подготовка и рассмотрение проектов законодательных актов и международных договоров Украины по таможенно - тарифному регулированию;
- разработка мероприятий, направленных на защиту национального рынка при ввозе на таможенную территорию Украины и вывозе за пределы этой территории товаров.

Правовые основы тарифных методов регулирования внешнеэкономической деятельности закреплены в Законе Украины «О Едином таможенном тарифе Украины» от 5 февраля 1992 года № 2097- XII, что является систематизированным отчетом ставок пошлины, которым облагаются товары и другие предметы, которые ввозятся на таможенную территорию Украины или вывозятся за ее пределы.

Этим Законом установлены принципы и нормы тарифной политики, порядок формирования и применения Единого таможенного тарифа Украины, виды таможенных ставок, порядок их начисления и взимания.

Украина в последние годы провела значительную работу по приспособлению своего механизма внешнеторгового регулирования к требованиям ГАТТ / ВТО.

В соответствии с требованиями ВТО средний уровень ставок национальных таможенных тарифов не должен увеличиваться, а может только уменьшаться.

Увеличение тарифов на импорт одного товара, должно сопровождаться уменьшением тарифа на другой товар.

С целью формирования рациональной структуры экспорта некоторых видов товаров и защите внутреннего рынка применяются режимы квотирования и лицензирования импорта товаров.

Чем выше уровень экономического развития страны, чем разнообразнее система ее внешнеэкономических связей, тем меньшую роль играют в ее таможенной политике чисто фискальные мотивы, тем более эта политика характеризуется комплексной стратегией создания благоприятных условий развития для национальной экономики в настоящем и будущем.

3.5. Сущность, цели и принципы социальной политики государства

Государственная социальная политика - это составляющая внутренней политики государства по управлению общественными процессами и отношениями в социально - культурной сфере, направленная на обеспечение благополучия и всестороннее развитие его граждан и общества в целом.

Социальная сфера жизни общества включает труд, здравоохранение, образование, науку, культуру, другие социальные отношения и удовлетворяет материальные, культурные, образовательные, медицинские и духовные потребности человека.

Социальная ответственность делится между государством, бизнесом и гражданским обществом при определяющей роли государства. Финансирует социальную сферу прежде государство, взывая необходимые средства через налогообложение бизнеса и граждан.

Управление отраслями социальной сферы распределены между центральными, региональными и муниципальными органами власти. Большинство вопросов развития отраслей социальной сферы должны решаться местными органами.

Основой социальной политики является предоставление всем гражданам равных возможностей обеспечения собственного благосостояния при минимальном участии государства, создание среднего класса как опоры общества с рыночной экономикой. Главным в социальном управлении является не дотации на помощь бедным, а повышение производительности труда и доходов работающей части населения.

Основными задачами социальной политики государства являются:

- гармонизация общественных отношений, согласование интересов и потребностей отдельных групп населения с долговременными интересами общества, стабилизация общественно-политической системы;
- создание условий для повышения материального благосостояния граждан, формирование экономических стимулов для участия в общественном производстве, обеспечение равенства социальных возможностей для достижения нормального уровня жизни (обеспечение качества и доступности образования, медицинских услуг, жилья, повышение зарплат бюджетников и устойчивости пенсионной системы, эффективности сферы социальных услуг;
- обеспечение социальной защиты всех граждан и их основных гарантированных государством социально - экономических прав, в том числе поддержка малообеспеченных и слабозащищенных групп населения;
- снижение уровня криминализации в обществе;

- развитие отраслей социального комплекса, таких как образование, здравоохранение, наука, культура и т.д.;
- обеспечение экологической безопасности страны.

Методами разработки и реализации социальной политики является социальное целеполагание, социальное прогнозирование, социальное планирование, социальное программирование.

Социальное целеполагание - разработка и закрепление в практике государственного управления целевых социальных ориентиров на долгосрочную перспективу - долгосрочная стратегия социального развития.

В среднесрочной перспективе - это разработка целевых социальных нормативов дохода и потребления (уровень оплаты труда, размер прожиточного минимума, обеспеченность граждан жильем и т.д.).

В краткосрочной перспективе - это разработка экономически подкрепленного, гарантированного государством уровня социального продвижения.

Социальное прогнозирование - деятельность государства по разработке прогнозов социально - экономического развития страны. Прогнозируются следующие показатели: демографическая ситуация (уровень рождаемости, смертности, численность населения и т.д.), состояние миграционных процессов, уровень безработицы, среднедушевой доход и др.

Основа государственного *социального планирования* (социальное программирование) выражается в разработке государственных целевых программ, таких как: «Социальное развитие села», «Социальная поддержка инвалидов» и т.д.

Основным источником финансирования и общим регулятором системы социальной защиты выступает государство. При недостатке средств имеющиеся ресурсы сосредотачиваются на первоочередных направлениях: обеспечение прожиточного минимума для всех нуждающихся, развитие социальной инфраструктуры, социальная адресная поддержка.

Инструментами объективно обусловленной социальной политики становятся государственные гарантии, социальные стандарты, потребительские бюджеты и др.

Социальные гарантии обеспечиваются на законодательной основе, фиксирующей обязанности и ответственность государства перед гражданами и граждан перед государством, а также партнерством.

Государственные социальные стандарты разрабатываются на единой правовой базе и на общих методических принципах. Основой служат законы о прожиточном минимуме, потребительском бюджете, минимальной оплаты труда, рекомендации по определению потребительской корзины и другие нормативные акты.

Потребительские бюджеты фиксируют определенное количество материальных и духовных благ, которые можно приобрести за счет доходов. В их составе центральное место занимает прожиточный минимум, адресная поддержки населения, минимальная оплата труда, пенсии и другие выплаты социального характера.

Все инструменты социальной политики должны в конечном счете поддерживать и повышать уровень жизни населения.

ТЕМА 4. РОЛЬ РАЗЛИЧНЫХ ВЕТВЕЙ ВЛАСТИ В ПРОЦЕССЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

4.1. Конституционные основы построения структур государственного управления в Украине

Власть в демократическом государстве в виде ее трех ветвей (законодательной, исполнительной, судебной) является политической формой выражения власти народа. Будучи «разделенной», власть в государстве должна оставаться целостной, единой, поскольку речь идет не о ее разделении, а разделении функций осуществления этой власти.

Законодательная власть - это делегированная народом своим представителям в парламенте (Верховной Раде, Государственной Думе, Конгрессе, Сейме и др.) государственная власть, имеющая исключительное право принимать законы.

Ее сущность заключается в способности государства осуществлять свою волю, воздействовать на деятельность и поведение людей и их объединений с помощью законов и правовых актов, принимаемых представительными органами власти (парламентом, советом).

В институциональном смысле законодательная власть выступает системой государственных учреждений, которые имеют право принимать законы, обязательные для всех граждан и их объединений, а также для других государственных органов. В правовом государстве законодательная власть принимает только такие законы, которые не противоречат основному закону - Конституции данного государства.

Название ветви власти «законодательная» не означает, что, кроме основной законодательной деятельности (законодательная функция), представительные органы не осуществляют никакой другой деятельности. Не менее существенной функцией законодательной власти является финансовая, которая реализуется в праве ежегодно утверждать бюджет страны. Есть учредительная функция, которая осуществляется через участие парламента в формировании высших исполнительных и судебных органов.

Показателем проявления «сдержек и противовесов» служит контроль (что осуществляется законодательным органом) за работой правительства, других должностных лиц исполнительной власти (контрольная функция). Выражение недоверия правительству, проверка выполнения законов, парламентские расследования служат мощными стимулами парламентского контроля.

Парламент как специальный государственный орган является сложным многоэлементным механизмом, имеет многообразные связи и отношения с другими институтами власти. Парламент имеет двуединую природу как

представительный и законодательный орган власти: выборность и «мандат народа» позволяют парламенту принимать законы и выполнять другие властные функции.

Объем конституционной компетенции парламентов зависит от формы государственного правления, характера политического режима, конституционных традиций и политической культуры общества.

Так, в государствах с парламентской формой правления их компетенция широкая. Парламенты осуществляют или контролируют все важнейшие сферы общественной жизни: кроме законодательной, исполнительной и судебной функции, они также имеют решающее влияние на бюджетный процесс.

В странах с президентской формой правления парламентам принадлежит узкий объем полномочий и компетенций, а самое главное, что их влияние на исполнительную власть осуществляется преимущественно опосредованно, прежде всего путем бюджетной политики.

В странах со смешанной формой правления - президентско-парламентской - парламент непосредственно участвует в формировании правительства, влияет на его состав и таким образом определяет политический курс государства в целом.

Важной составляющей внутренней структуризации парламента является его разделение на парламентское большинство и меньшинство, соответственно на парламентскую власть и оппозицию. Наличие парламентской оппозиции является критерием зрелости демократического устройства страны.

Главной особенностью организации и деятельности парламента является его представительный характер. Парламент можно назвать властью прямого общенародного представительства.

Исполнительная власть - власть, которая имеет право непосредственного управления государством. Носителем этой власти в масштабах всей страны является правительство (Совет или Кабинет

министров). Правительство во главе с его председателем образует административный аппарат путем создания и роспуска учреждений путем внесения соответствующих законопроектов.

Исполнительная власть организует и направляет внутреннюю и внешнюю деятельность государства, обеспечивает осуществление воплощенной в законах воли общества, охрану прав и свобод человека.

Исполнительная власть образует широкую совокупность государственных органов и учреждений, осуществляющих властно - политические и властно - управленческие функции в соответствующей сфере, которые обеспечивают реализацию принятых законов и решений на всей территории страны. Она является своеобразной подсистемой исполнительных органов государственного аппарата, в основе которой лежит разветвленный аппарат управления.

Исполнительная власть призвана:

- отрабатывать пути и средства реализации законов;
- заниматься текущим управлением;
- осуществлять распорядительную деятельность.

В этих целях по всем вопросам своей компетенции правительство издает нормативно - правовые акты (указы, распоряжения и др.), имеющие подзаконный характер.

Исполнительная власть действует везде на территории государства (в отличие от законодательной и судебной), опирается на человеческие, материальные и другие ресурсы, осуществляется чиновниками, армией, администрацией и т.д. Это создает основу для возможной узурпации всей полноты государственной власти именно исполнительными органами. Поэтому важные действующие механизмы «сдержек и противовесов» как со стороны законодательной (через развитое законодательство и контроль), так и со стороны судебной власти (через судебный контроль и конституционный надзор).

Судебная власть - это самостоятельная и независимая отрасль государственной власти, формируется в соответствии с процедурой и функционирует в соответствии с демократическими принципами, установленными Конституцией. Она призвана предотвращать возможность сговора или противостояния двух других ветвей власти (законодательной и исполнительной), создавать препятствия возникновения диктатуры.

Судебная власть по совокупности государственных органов (беспристрастные и независимые суды) осуществляет правосудие в форме гражданского, хозяйственного, административного, уголовного и конституционного судопроизводства в целях защиты прав и свобод человека и гражданина.

С одной стороны, суд регулирует конфликтные ситуации в обществе и поддерживает правопорядок, соблюдение норм конституции всеми гражданами и общественными институтами, с другой - имея исключительное право толкования конституционных норм, суд конституирует политические организации и формы политической деятельности. Для того, чтобы выполнить эту довольно сложную функцию, суд занимает автономное положение относительно органов государственной власти и управления. Обеспечивается это высокими квалификационными требованиями и особым порядком назначения судей.

Свои функции суд призван осуществлять, руководствуясь только законом, правом. Он не должен зависеть от субъективного влияния законодательной или представительной власти. Роль судебной власти состоит в сдерживании двух других ветвей власти в рамках права и конституционной законности путем осуществления конституционного надзора и судебного контроля за ними.

4.2. Верховная Рада Украины и государственное управление

Важная роль в системе государственного управления принадлежит Верховной Раде Украины - единственному органу, который обеспечивает реализацию функции законотворчества.

Приоритетной законодательной функцией Верховной Рады является внесение изменений в Конституцию Украины. Законопроект о внесении изменений в Конституцию может быть внесен Президентом Украины или не менее чем третью конституционного состава депутатов Верховной Рады. Законопроект об изменениях в Конституции предварительно одобряется на сессии большинством голосов, а затем на следующей сессии - конституционным большинством.

Внесение изменений в разделы I, III, XIII Конституции Украины, касающиеся основ конституционного строя, подается Президентом или не менее чем двумя третями народных депутатов от конституционного состава Верховной Рады и должен быть утвержден Всеукраинским референдумом, который назначает Президент Украины.

Парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина осуществляет Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека.

Контроль от имени Верховной Рады Украины за поступлением средств в Государственный бюджет Украины и их использованием осуществляет Счетная палата. Для контроля по отдельным вопросам Верховная Рада Украины может создавать временные специальные и временные следственные комиссии.

Важной государственной функцией Верховной Рады является назначение выборов Президента Украины, который избирается гражданами на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования сроком на пять лет. Верховная Рада также имеет право устранить Президента Украины с поста с применением процедуры

импичмента в случае совершения им государственной измены или другого преступления.

Согласно Конституции Украины Верховная Рада может через законы нормировать организацию и деятельность органов исполнительной власти, национальной безопасности, суда, прокуратуры, органов дознания и следствия, нотариата, органов и учреждений исполнения наказаний, адвокатуры, государственной статистики и информатики.

Верховная Рада Украины определяет территориальное устройство Украины, статус столицы Украины, специальный статус городов Украины.

Верховная Рада Украины имеет право досрочно прекратить полномочия Верховной Рады Автономной Республики Крым по заключению Конституционного Суда о нарушении ею Конституции Украины или законов Украины.

Верховная Рада Украины утверждает структуру, численность, функции Вооруженных Сил Украины, Службы безопасности Украины и Министерства внутренних дел Украины.

Заключенные и ратифицированные Верховной Радой международные договоры составляют неотъемлемую часть законодательства Украины.

Верховная Рада Украины плодотворно сотрудничает с международными организациями, такими как Организация Объединенных Наций, Совет Европы, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Парламентская Ассамблея Черноморского экономического сотрудничества, Межпарламентская Ассамблея стран Содружества Независимых Государств и т.д.

Конституционные основы компетенции Верховной Рады АРК

Автономная Республика Крым является неотъемлемой составляющей Украины и в пределах полномочий, определенных Конституцией Украины, решает вопросы, отнесенные к ее ведению.

Имеет свою Конституцию, которую принимает Верховная Рада Автономной Республики Крым и утверждает Верховная Рада Украины не

менее чем половиной от конституционного состава Верховной Рады Украины.

Нормативно - правовые акты Верховной Рады Автономной Республики Крым и решения Совета министров Автономной Республики Крым не могут противоречить Конституции и законам Украины и принимаются в соответствии с Конституцией Украины, законов, актов Президента и Кабинета Министров Украины.

Верховная Рада Автономной Республики Крым в пределах своих полномочий принимает решения и постановления, являющиеся обязательными к исполнению в Автономной Республике Крым.

В условиях демократического режима ключевая роль в системе органов соответствующих автономных образований принадлежит прежде всего представительным органам. В Автономной Республике Крым таким органом является Верховная Рада, которой присущи определенные особенности, отличающие ее от представительных органов местного самоуправления, а именно: правовой статус Верховной Рады АРК определен в специальном законе - в Конституции АРК, а органов местного самоуправления - Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине»; Верховная Рада АРК обладает широким кругом полномочий, чем областные советы, она имеет право формировать орган исполнительной власти - Совет министров, а областные советы не имеют права создавать исполнительные органы местного самоуправления.

Важная роль в осуществлении задач, функций и полномочий Верховной Рады АРК принадлежит ее аппарату, который в структурном отношении состоит из двух подразделений - Секретариата и Управления делами Верховной Рады АРК. По своей природе это вспомогательные подразделения, основное функциональное назначение которых состоит в организационном и материально - техническом обеспечении его деятельности как представительного органа автономии.

Основными задачами Управления делами Верховной Рады АРК является финансово - хозяйственное и материально - техническое обеспечение деятельности представительного органа автономии, ее Президиума, постоянных и временных комиссий, депутатских групп, фракций, депутатов, аппарата Верховной Рады АРК.

Взаимоотношения Верховной Рады АРК как представительного органа автономии с Советом Министров строятся на принципе разделения полномочий, а не власти.

4.3. Методологическая основа организации контроля в сфере государственного управления

Сегодня в сложной и меняющейся окружающей среде, правильно построенная система контроля может помогать действовать, проводить своевременный мониторинг и реагирование на изменения. Внедрение системы непрерывного четкого контроля позволит ликвидировать процесс «накопления ошибок», преодолеть сложные организационные проблемы, минимизировать затраты времени, персонала, финансовых ресурсов и т.п.

На современном этапе контроль ассоциируется не с управлением в целом, а больше с властным влиянием на отношения в обществе.

В процессе контроля проверяют: качество самого управленческого решения; эффективность тех организационных мер, которые были приняты к его выполнению, соответствие организации объекта целям успешного выполнения установок управленческого решения, а также расстановку исполнителей.

Для того, чтобы успешно управлять, тот, кто руководит, должен знать результаты своего управленческого влияния на объекты управления. Контроль позволяет: получать оперативную информацию, объективно воспроизводит состояние дел на подконтрольных объектах, соответствие их деятельности утвержденной программе; выявлять недостатки в принятых

решениях, в организации выполнения, способах и средствах их реализации, изучать деловые характеристики работников.

На информационном этапе контрольной деятельности осуществляется поиск и собирается информация о подконтрольном объекте, сопоставляется фактическое выполнение с начертанными целями, принятыми решениями. На корректирующем этапе устанавливается способ устранения выявленных расхождений между фактическим состоянием и программой, формулируется решение для нормализации функционирования подконтрольного объекта.

Следовательно, **контроль** - это система наблюдения и проверки соответствия процесса функционирования объекта управления принятым управленческим решениям, установление результатов управленческого влияния на управляемый объект путем выявления отклонений, допущенных в ходе выполнения решений.

По времени осуществления контроль классифицируется на предварительный, текущий и последующий.

Предыдущий (превентивный) контроль - это такой вид контроля, который осуществляется еще до начала управленческого процесса. Содержание предварительного контроля заключается в определении правил, процедур, линий поведения, то есть это контроль на входе. Его главная цель - в предупреждении и профилактике возможных нарушений. Его основные рычаги заложены в процессе реализации таких функций управления как планирование и организация взаимодействия. Он должен обеспечивать эффективный отбор человеческих, материальных и финансовых ресурсов, необходимых для нормального функционирования организации в процессе достижения поставленных целей.

Текущий (оперативный) контроль, происходит непосредственно в процессе работы и предусматривает регулирование поведения подчиненных, обсуждение возникающих проблем, выявления отклонений от планов, инструкций и т.п. Его цель состоит в выяснении состояния законности и дисциплины, в оценке действий объектов контроля. Текущий контроль

осуществляется через систему обратной связи, который имеет характер управленческой необходимости, цель, и заключается в получении информации и является толчком к следующим действиям. Текущий контроль дает больший эффект, чем итоговый, позволяя проводить систематическое оценивания дел, их регулирование посредством целенаправленных мероприятий, которые разрабатываются непосредственно после выявления отклонений от нормального состояния.

Итоговый (последующий) контроль проводится всеми контрольными органами после завершения определенного управленческого процесса. Его цель заключается в сравнении полученных результатов с запланированными.

Он является наиболее распространенным видом контроля, хотя и осуществляется с большим интервалом между происшедшим событием, и его последствиями. В этом случае приходится констатировать ситуацию, которая фактически уже сложилась после выполнения решения, то есть с некоторым опозданием. Он необходим для учета будущих ситуаций, с которыми будет иметь дело организация.

В сфере государственного управления контроль осуществляется по следующим основным направлениям деятельности:

- 1) соблюдение плановой, финансовой, ценообразующих, договорной, технологической, исполнительной, трудовой и других видов государственных функций;
- 2) использование основных и оборотных средств государственных ресурсов;
- 3) выполнение природоохранного законодательства;
- 4) подбор и расстановка кадров в государственном секторе;
- 5) выполнение социальных программ;
- 6) состояние борьбы с правонарушениями в сфере государственного управления.

Эти направления контрольной деятельности являются основными (но не исчерпывающими), от них в целом зависит постепенное развитие государства.

Органы, осуществляющие контроль, подразделяются на такие большие группы:

- 1) органы законодательной власти (Верховная Рада Украины);
- 2) органы исполнительной власти (Кабинет Министров Украины, Совет Министров Автономной Республики Крым, министерства, государственные комитеты и ведомства, их органы на местах, местные государственные администрации и их подразделения);
- 3) судебные органы (Конституционный Суд, суды общей юрисдикции, арбитражные суды);
- 4) специальные контролирующие органы - различные государственные инспекции и службы (пожарная, санитарная, автомобильная и другие инспекции; контрольно - ревизионная служба, Государственная налоговая администрация, Государственная таможенная служба и др.)
- 5) органы местного самоуправления (местные советы и их исполнительные органы).

Контроль подразделяется на виды по сфере деятельности, которая подлежит контролю: внутренний (ведомственный), межведомственный и надведомственный (вневедомственный).

Под *внутренним* (ведомственным) контролем понимается такой контроль, осуществляемый внутри министерства, другого органа исполнительной власти или отдельного предприятия, организации, учреждения органом (должностным лицом), связанной с подконтрольной структурой ведомственными связями.

Ведомственный контроль - один из основных способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. Он является обязательным элементом государственного управления, важной функцией любого управляющего органа (должностного лица). Ведомственный

контроль осуществляют не только государственные органы. Любое высшее звено (должностное лицо) негосударственного сектора экономики в пределах полномочий и по подчиненности внутри своей структуры контролирует нижнее звено.

Формами осуществления ведомственного контроля являются: ревизии; плановые и внеплановые проверки подачи документов, отчетов; обследования; предварительный анализ управленческих решений, которые готовятся для принятия т.п. В государственном управлении ведомственный контроль осуществляется во всех сферах управленческой деятельности: хозяйственной, социально - культурной, административно - политической. Здесь можно выделить два основных направления ведомственного контроля: 1) контроль со стороны органов государственного управления по сфере производства и оказания услуг и 2) контроль со стороны вышестоящих органов государственного управления за управленческими структурами низшего уровня.

Ведомственный контроль позволяет получить необходимый объем информации, анализ которой позволяет наиболее целесообразно и рационально решить вопрос дальнейшего развития различных сфер управления и способов достижения оптимизации работы управленческих структур в этих сферах.

Сущность *межведомственного* контроля состоит в том, что органы межотраслевой компетенции, устанавливая общеобязательные для всех министерств, государственных комитетов, ведомств, предприятий, учреждений и организаций требования, следят за их выполнением.

В отличие от ведомственного контроля, осуществляется контролирующей структурой одного из подконтрольных ведомственной принадлежности, межведомственный контроль проводится органами иной ведомственной принадлежности.

К межведомственному контролю следует отнести контроль со стороны министерств, государственных комитетов, служб, других ведомств и их

структурных подразделений, имеющих межведомственные полномочия (Министерство финансов, Государственный комитет статистики, Государственная таможенная служба, Государственная налоговая администрация и др.), различных специализированных государственных инспекций (пожарная, автомобильная, по контролю за ценами и др.).

По результатам контроля упомянутые органы применяют меры административного принуждения, самостоятельно накладывают административные взыскания, чего не могут делать органы ведомственного контроля. Следствием проведения межведомственного контроля может стать привлечение правонарушителя к уголовной ответственности, не исключает возможности применения к нему дисциплинарного взыскания со стороны высшего должностного лица, которое параллельно осуществляло ведомственный контроль.

Контроль *надведомственный* осуществляется органами общей компетенции (Кабинетом Министров Украины, Советом министров Автономной Республики Крым, местными государственными администрациями, органами местного самоуправления) по всем вопросам хозяйственного, социально-культурного и административно - политического строительства за пределами внутренней структуры.

Надведомственный (его еще называют вневедомственным) контроль осуществляется органами над- или вневедомственной компетенции, в компетенцию которых входит управление всеми отраслями народного хозяйства.

Характерной чертой надведомственного контроля является то, что по его результатам нарушителя можно привлечь к дисциплинарной ответственности, поскольку контролируют должностные лица, наделенные правом принимать подконтрольное лицо на работу, хотя не в штат структуры, которую они возглавляют. Например, директор средней общеобразовательной школы назначается на должность и освобождается от должности в соответствии со ст. 20 Закона Украины «Об образовании»

отделом образования соответствующего исполнительного органа местного самоуправления или местной государственной администрации.

По степени вмешательства в оперативную деятельность подконтрольного органа контроль можно разделить на непосредственный и опосредованный.

Непосредственным контроль признается тогда, когда компетентный орган прямо вмешивается в оперативную деятельность подконтрольного органа, заставляет его действовать тем или иным образом (например, отменяет действие акта, останавливает работу объекта и др.).

Косвенным есть такой контроль, когда контролирующий орган только обращает внимание на недостатки в действиях подконтрольной структуры, требует их устранить, но сам активных действий по реализации требований не осуществляет. Например, требования органа исполнительной власти в сфере охраны труда по устранению нарушений законодательных и других нормативных актов об охране труда.

ТЕМА 5 . ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

5.1. Государственная региональная политика

В экономической и географической литературе *регионами* называют разные территории, объединенные определенными общими чертами.

Центру необходимы самостоятельные, экономически развитые регионы. Однако регионы Украины кардинально отличаются по уровню экономического развития и системе финансовой поддержки, которая сохраняется в течение длительного времени.

Существующая *система дотирования* регионов далека от оптимальной. Незначительное количество регионов являются донорами, одновременно большая часть получает дотации. Такая система имеет ряд негативных

сторон, поскольку формирует иждивенческие настроения, а значит, «выравнивание» регионов не происходит. Наоборот, регионы становятся все более зависимыми от центра. Наряду с этим, регионы - доноры не имеют стимулов для увеличения своей доходной базы, для привлечения дополнительных инвестиций.

Для построения эффективных отношений необходимо определить и закрепить четкие функции государственного управления по центрам ответственности.

В современном мире достаточно распространены многоуровневые системы государственного управления. Основным принципом формирования компетенции каждого уровня власти является наибольшая эффективность выполнения на соответствующем уровне определенных функций и задач. Такой подход получил название *принципа субсидиарности*, который основан на том, что более высокий уровень управления может вмешиваться в действия низшего лишь постольку, поскольку последний проявил свою неспособность к эффективному управлению.

Вмешательство высших уровней управления в деятельность низших допускается с целью предоставления необходимой помощи более низкому уровню власти в решении его задач, и только при наличии определенных условий, при которых это влияние может считаться законным и целесообразным.

Субсидиарность предусматривает гибкий подход, предоставляющий большие возможности для обеспечения участия региональных властей в определении объема его полномочий.

Эффективность работы многоуровневой структуры, построенной на принципе субсидиарности, зависит от соблюдения справедливого баланса между делегированными и собственными полномочиями регионов, делегированными полномочиями и ресурсами, необходимыми для их осуществления.

Региональная политика государства. Стратегию государственного развития определяет региональная политика, которая призвана руководить экономической, социальной и политической жизнью региона, координировать взаимоотношения центра и регионов, способствовать эффективному развитию региональных отношений.

Объективной предпосылкой региональной политики является структурная неоднородность пространства страны в природно-географическом, ресурсном, экономическом, социальном, этническом и политическом аспектах.

Региональной политикой государства является осуществление мероприятий в различных областях: политической, экономической, социальной, научно-технической, экологической, демографической, гуманитарной, в которых учитываются особенности конкретных регионов.

Региональная политика государства - это целевые действия государства, направленные на сбалансирование условий деятельности регионов и их результатов, повышения эффективности использования совокупных региональных ресурсов и возможностей.

Региональной политикой является также внутренняя политика регионов, которая осуществляется органами управления регионом самостоятельно с учетом общегосударственных интересов. Целевые действия органов власти региона, направленные на наиболее эффективное использование всех ресурсов региона для повышения благосостояния населения, совершенствования структуры материального производства, улучшения состояния окружающей среды, развитие социально - экономической инфраструктуры.

Эффективная региональная политика осуществляется на основе следующих **принципов**:

➤ последовательное осуществление всеми органами власти государственной региональной политики;

➤ учет в решениях центральных органов управления интересов и особенностей регионов которых эти решения касаются;

➤ повышение самостоятельности регионов в решении собственных проблем, т.е. формирование эффективного самоуправления.

На основе общих принципов государственной региональной политики формируется региональная экономическая политика, которая включает: бюджетную и налоговую политику, планирование, прогнозирование в регионе, создание и реализацию целевых программ, использование природных ресурсов и распоряжение собственностью региона, размещение производительных сил, управление структурой производства; политику развития региональных комплексов; контрольно - аналитическую деятельность, информационное обеспечение.

Целью региональной социальной политики государства является повышение благосостояния и удовлетворение потребностей жизнедеятельности всего населения.

Региональная социальная политика призвана препятствовать нежелательной миграции населения, ослабить внутреннее социальное напряжение, сохранить целостность и единство страны.

Государственная региональная научно - техническая политика выражает отношение государства к научно - техническим проблемам, которые являются составляющей региональной политики. Для развития на приоритетных направлениях, которые имеют ключевое значение для развития соответствующего региона, разрабатываются региональные научно-технические программы.

Основная цель ***региональной экологической политики*** заключается в создании безопасных условий жизни человека и восстановлении природной среды.

В отдельных регионах следует осуществлять меры по улучшению состояния деградированных земель, рекультивации нарушенных природных ландшафтов, борьбе с водной эрозией, подтоплением и химическим

загрязнением земельных ресурсов, сохранения биологического разнообразия флоры и фауны.

Демографическая политика как составляющая региональной политики государства, разрабатывается в тесной взаимосвязи с экономической, социальной и экологической политикой. При этом учитывается специфика демографической ситуации в каждом регионе. Основные цели демографической политики связаны с решением таких проблем, как проведение социальных мероприятий, стимулирующих рождаемость, улучшение экологической ситуации, повышение безопасности труда и т.д.

Приоритетная цель региональной *гуманитарной политики* - духовное развитие общества, улучшение его морального состояния и здоровья. Гуманитарная политика должна быть направлена на формирование свободолюбивой, инициативной личности, воспитание национального, патриотического долга, возрождение национального, культурного фундамента общества.

Национальная политика направлена на осуществление конституционных, общественных, политических, экономических и социальных прав и свобод всех граждан. Важной задачей национальной политики является возрождение культурных и национальных традиций народа.

Потребность в проведении грамотной региональной политики находит свое яркое выражение в период кризисных ситуаций.

Региональная кризисная ситуация возникает при ухудшении экономического положения регионов.

Для предотвращения кризиса требуется дополнительное вмешательство законодательных и исполнительных органов власти, внедрение чрезвычайных методов экономического регулирования.

Существуют различные **методы** проведения региональной политики. *Прямой* метод предполагает активное вмешательство государства путем целенаправленного финансирования территориальной структуры хозяйства

(создание центров роста и т.п.). *Косвенный* метод направлен на создание благоприятной атмосферы в области экономики с помощью финансовых систем.

К числу прямых методов проведения региональной политики относят разработку различных региональных программ, включающих в себя комплекс целевых программ, каждая из которых имеет свое направление. Эти программы регулируют экономическое, социальное, научно - техническое развитие путем выработки определенной стратегии решения первоочередных проблем.

Каждая региональная программа включает несколько классификационных признаков, которые характеризуют содержание проблемы, объекты программ и т.д. Основными задачами региональных программ являются: оптимизация структуры экономики с ориентацией на приоритетные отрасли, создание механизма эффективного использования ресурсов региона (природных, материальных, трудовых); сбалансирования показателей развития различных регионов, поддержка нормальной экологической ситуации в регионе, социальная поддержка населения и др.

5.2. Региональная политика зарубежных стран

Региональная политика в США. Основной формой реализации региональной политики в США являются различного рода целевые региональные программы, финансируемые из федерального бюджета.

Наиболее важные решения по таким программам принимаются конгрессом США, который определяет генеральные цели региональных программ, совокупность частных программных мероприятий, максимально допустимые размеры ассигнований из федерального бюджета, а также устанавливает права и обязанности органов, на которые возлагается руководство проведением программных мероприятий. Периодически конгресс проводит слушания о ходе реализации этих программ.

В выработке и координации политики регионального развития на федеральном уровне участвует большое количество подразделений: управление по разработке политики и административно - бюджетное управление при президенте, межведомственный координационный совет, федеральный консультативный совет по экономическому развитию, федеральные региональные советы при правительстве. Кроме того, созданы соответствующие комиссии при конгрессе США.

Руководство региональными программами осуществляют не сами регионы, а система специальных независимых учреждений в системе федерального правительства и специально созданных совместных федерально - штатных органов.

Региональная политика стран - членов ЕС. Региональная политика практически во всех странах ЕС направлена на создание условий, позволяющих регионам полностью реализовать имеющийся у них потенциал и тем самым увеличить их вклад в развитие национальной экономики.

В странах ЕС выработаны определенные политические принципы, необходимые для достижения поставленных целей в области региональной политики, а именно:

- формирование надежной законодательной базы для достижения последовательности и прозрачности проводимой политики. Региональная политика неизбежно включает в себя выбор слаборазвитых районов для выделения необходимых финансовых ресурсов;
- выделение необходимой помощи регионам, которые испытывают структурные изменения. Наибольший акцент делается на привлечение дополнительных инвестиций, а не на долгосрочное субсидирование;
- создание надежных и привлекательных возможностей получения работы, а именно создание рабочих мест;
- обеспечения эффективного развития экономики определенного региона за счет финансовой поддержки не только государственных органов,

занимающихся региональной политикой, но и привлечение широкого спектра лиц и организаций, заинтересованных в таком развитии;

- получения финансовой поддержки на основе четкого обоснования критериев выбора района.

Согласно «Директивам ЕС по оказанию помощи национальным регионам» установлены следующие требования:

- методология определения района должна быть четкой и объективной, что позволит Европейской Комиссии оценить ее достоинства;

- указанные показатели должны быть объективными, существенными, подкрепленными надежными статистическими источниками;

- политика должна проводиться в отношении соответствующих целостных территориальных единиц.

Региональная политика предполагает наличие скоординированного политического подхода. В странах Европейского Союза в решении этих проблем участвует Европейская Комиссия - частично через деятельность Директората по региональной политике, а также через контролирующие функции Директората по политике рыночных отношений.

5.3. Структурный Фонд

Выделяют два типа региональных программ, а именно:

- «целевые» программы, которые требуют предоставления максимальной финансовой поддержки. Эти программы направлены на решение проблем, которые являются наиболее приоритетными;

- местные инициативы, которые имеют меньший объем финансирования. Эти программы нацелены на решение конкретных проблем (на развитие приграничных регионов двух и более соседних стран - членов ЕС, на поддержку территорий кризисной добывающей промышленности, на переподготовку кадров для адаптации к различным изменениям на рынке труда.

Все типы программ финансируются «Структурными Фондами», а именно:

- Европейским Фондом Регионального Развития (ERDF), который поддерживает осуществление мероприятий по экономическому развитию (инвестиции в производство, инфраструктуру и бизнес);
- Европейским Социальным Фондом (ESF), созданным для развития человеческих ресурсов;
- Европейским Фондом Руководства и Гарантий для Сельского Хозяйства (EAGGF), который оказывает помощь по приспособлению сельскохозяйственных структур и мероприятий развития села (например, поддержка сельского хозяйства в неблагоприятных районах) и др.

Необходимо отметить, что создание Структурных Фондов обусловлено содействием в развитии регионов.

Сначала выбираются те области, которые больше всего нуждаются в поддержке, и им предоставляется необходимый объем финансирования. Далее, разрабатываются программы по региональному развитию на определенный срок (обычно несколько лет) в соответствии с установленными правилами, но допускаются некоторые отклонения в зависимости от экономической обстановки на местах. После официального согласования и одобрения программы Структурные Фонды начинают действовать в определенном регионе. Намеченные программы осуществляются путем привлечения, утверждения и финансирования проектов, имеющих общие стратегические цели.

ТЕМА 6. СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ИХ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РОЛЬ В УПРАВЛЕНИИ

6.1. Исторические истоки становления президентства в Украине

Институт Президента как единоличного главы государства является сравнительно новым явлением в политической жизни Украины. Долгое время в Украине функции главы государства выполняли преимущественно Верховная Рада Украины (которая считалась высшим органом государственной власти Украины), ее Президиум (как постоянно действующий орган государственной власти) и ее председатель.

Нынешний институт президентства в Украине прошел несколько этапов.

1. Начала процесс реформирования государственной власти в Украине Декларация о государственном суверенитете Украины, которая впервые провозгласила, что государственная власть в республике осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную, что и обусловило введение института президентства.

2. 25 июня 1991 Верховная Рада Украины приняла постановление «О выборах Президента Украинской ССР», которым признала целесообразным учредить пост Президента Украины (Украинской ССР) до принятия новой Конституции и провести выборы Президента в 1991 году. Теоретической основой становления института президентства на данном этапе была, прежде всего, Концепция новой Конституции Украины, одобренная Верховной Радой УССР 19 июня 1991г.

3. 1 декабря 1991 состоялись первые выборы Президента Украины, во время которых был впервые избран Президент Украины на конституционной основе путем голосования.

4. В правовом аспекте статус Президента Украины был закреплён Конституцией Украины 1996г.

5. В 2005 году в соответствии с внесенными изменениями в действующую Конституцию Президента Украины лишили прямого права назначать и отстранять от должности членов Кабинета Министров, руководителей других органов исполнительной власти.

Значительно ограничена возможность Президента Украины влиять на кадровые решения, касающиеся «силового блока»: назначать или освобождать от должности Генерального прокурора, Председателя СБУ.

Ограничено влияние Президента Украины на правительственные решения, ведь по Конституции Президент имеет право отменять лишь акты Совета министров Автономной республики Крым, в то время как решение Кабинета Министров - только останавливать в случае их несоответствия Конституции Украины.

Существенно затруднено нормативный формат: Президент должен обратиться с официальным представлением в Конституционный Суд относительно конституционности конкретного акта Кабинета Министров.

Президента Украины также лишили большинства учредительных полномочий, права конструировать и определять характер деятельности исполнительной ветви власти: создавать, реорганизовывать и ликвидировать министерства и другие органы центральной власти.

Политико-институциональная модель парламентско-президентской республики, сформировавшаяся в Украине в 2005-2009гг., указывает на определенные недостатки:

- конкуренция между президентом и парламентом за влияние на политические процессы, поскольку оба института избираются всенародно и поэтому имеют одинаковую легитимность (конфликт легитимностей);

- конфликт между президентом и правительством или отдельно премьер - министром в результате разделенности исполнительной власти между президентом и правительством. В результате чего возникла проблема целостного правительства и единого курса в рамках исполнительной власти и возможность для узурпации власти президентом или премьер - министром.

6. Изменения в Конституцию, которые вносились Решениями Конституционного Суда в течение 2009-2012гг, расширили права Президента относительно правительственных решений: Президент Украины отменяет акты Кабинета Министров Украины и акты Совета министров Автономной Республики Крым; образует, реорганизует и ликвидирует по представлению Премьер - министра Украины министерства и другие центральные органы исполнительной власти; назначает с согласия Верховной Рады Украины на должность Генерального прокурора Украины и освобождает его от должности.

Полномочия Президента Украины в проекте Конституции (от 28.06.2012р.) несколько расширены, имея тенденцию к формированию смешанной президентско-парламентской республики, и напоминают в большинстве случаев его полномочия по Конституции Украины 1996г.

В частности, главу исполнительной власти в ней невозможно отправить в отставку по политическим мотивам.

Назначение премьер-министра Украины, прекращения его полномочий и принятие решения о его отставке осуществляется с согласия Палаты регионов Национального Собрания Украины.

Назначение на должности и освобождение от должностей членов Правительства Украины, Генерального прокурора Украины, Председателя Службы безопасности Украины, Председателя Национального банка Украины; руководителей других центральных органов государственной исполнительной власти также осуществляться с согласия Палаты регионов Национального Собрания Украины.

В дальнейшем Президент Украины может заменить без согласования с Национальным Собранием Украины до 25 % состава вновь сформированного Правительства Украины в течение срока своих полномочий. Это право усиливает независимый статус исполнительной ветви власти, позволяя одновременно смягчить возможный конфликт между Президентом Украины и Национальным Собранием Украины на стадии формирования

Правительства. Президент Украины может уступить парламенту отдельных кандидатур, а затем (через полгода) заменить их другими, воспользовавшись своим конституционным правом.

Предложенная проектом модель, по мнению разработчиков, должна предать стабильности политической системе страны.

6.2. Полномочия Президента Украины относительно разных ветвей власти

Полномочия Президента Украины относительно органа законодательной власти

При формировании Верховной Рады Украины Президент конституционно наделяется правом назначения внеочередных выборов, правом роспуска парламента и правом требовать созыва внеочередной сессии парламента.

Имея право требовать созыва внеочередной сессии, Президент Украины не наделен правом созыва очередной сессии парламента и правом открытия первой сессии парламента после его очередных выборов.

Президент Украины имеет право досрочно прекратить полномочия Верховной Рады согласно статье 90 Конституции Украины. В случае роспуска парламента, Президент назначает внеочередные выборы в Верховную Раду Украины, которые проводятся в течение 60 дней со дня опубликования решения о досрочном прекращении ее полномочий.

Полномочия Президента Украины в законотворчестве имеют место на каждом этапе законодательного процесса. Хотя Президент не присутствует в сессионном зале Верховной Рады во время обсуждения того или иного закона, однако право на существование каждого закона зависит от его воли. Поскольку, после принятия законопроекта Верховной Радой, он становится законом и за подписью Председателя Верховной Рады Украины направляется Президенту Украины для промульгации (подписания, обнародования и официальной публикации).

Одним из основных полномочий Президента Украины относительно функционирования парламента Украины является его обращение с ежегодными и внеочередными посланиями (минимум два раза в год) к Верховной Раде Украины, информируя в них о внутреннем и внешнем положении Украины за прошлый год и намечая мероприятия решения основных задач государства.

Полномочия Президента Украины относительно органов исполнительной власти

Полномочия Президента Украины относительно функционирования органов исполнительной власти являются определенными конституционно и зависят от уровня органа исполнительной власти в иерархии органов: высшие, центральные и местные органы.

Президент Украины принимает участие в определении руководителя Кабинета Министров Украины и решает вопрос ответственности правительства.

Он является Верховным Главнокомандующим, имеет право издавать указы, имеет право законодательной инициативы, назначает значительное количество высших должностных лиц государства.

Президент Украины выступает «носителем полномочий исполнительной власти» и входит в систему органов исполнительной власти функционально - через определенный объем своих полномочий в сфере исполнительной власти, а именно:

- назначает с согласия Верховной Рады Украины Премьер - министра Украины; прекращает полномочия Премьер - министра Украины и принимает решение о его отставке (п.9 ст.106 Конституции Украины);

- назначает по представлению Премьер - министра Украины членов Кабинета Министров Украины, руководителей других центральных органов исполнительной власти, а также председателей местных государственных администраций и прекращает их полномочия на этих должностях; (п.10 ст.106 Конституции Украины);

Относительно функционирования местных органов исполнительной власти глава государства наделен правом отменять акты глав администраций.

Назначение председателей местных государственных администраций осуществляется Президентом Украины по представлению Кабинета Министров Украины (ч.4 ст.118 Конституции Украины).

Полномочия Президента Украины относительно органов судебной власти

Полномочия Президента Украины относительно функционирования органов судебной власти заключаются в следующем:

- формировании судов (назначение судей и формирование сети судов);
- назначении трети состава Конституционного Суда Украины (п.22 ст.106 Конституции Украины);
- Президент Украины принимает участие в функционировании Конституционного Суда, имея право обратиться к нему с представлением о решении вопросов о соответствии Конституции Украины (конституционности) законов и других правовых актов.

Президент Украины во время формирования судов имеет следующие полномочия: определение сети судов (создание и ликвидация судов общей юрисдикции и специализированных судов) и количественный состав судей местных, апелляционных и высших специализированных, назначение на должность профессионального судьи впервые сроком на пять лет; освобождения с должности.

Вспомогательные учреждения Президента Украины

Президент Украины для реализации предоставленных ему государством функций образует свой аппарат (Администрация, консультативные и совещательные органы и службы), большинство из которых по своему статусу являются вспомогательными органами при главе государства, поскольку обеспечивают выполнение главой государства его полномочий.

В структуре вспомогательных органов при главе государства, независимо от формы государственного управления, выделяют три основные группы:

- органы, которые должны обеспечить персональный статус главы государства (в Украине - Администрация Президента);

- органы, координирующие деятельность других государственных структур (Совет национальной безопасности и обороны Украины, представители Президента в Конституционном Суде, Верховной Раде и Кабинете Министров Украины, комиссии, советы и другие консультативно - совещательные органы);

- органы, которые формируют имидж главы государства (пресс-секретари, патронажная служба).

Существует две модели организации главами государств своего окружения:

1. «Круговая» - несколько помощников имеют право докладывать непосредственно Президенту. Ее недостатками являются жесткая конкуренция, соперничество и конфликты среди помощников.

2. «Пирамидальная». Большинство помощников докладывают по инстанции до руководителя аппарата, который затем общается с Президентом. Ее недостатком является риск получить хорошо отфильтрованную информацию.

Обозначенные недостатки обуславливают необходимость сочетания главами государств этих моделей в зависимости от ситуации.

Институт Президента Украины: перспективы развития

Основными направлениями совершенствования статуса президентства в Украине должны стать направления, связанные с таким:

- 1) реализацией основных конституционных положений относительно законности и демократизма функционирования институтов государства и, в частности, Президента Украины;

2) определением президентской власти в Украине и ее места и роли в системе государственной власти;

3) формальным наделением Президента Украины, наряду с существующими функциями, функцией согласования деятельности органов государственной власти;

4) совершенствованием существующих правовых норм и принятием новых, регулирующих общественные отношения, связанные с деятельностью Президента Украины;

5) необходимостью совершенствования правового регулирования взаимоотношений Президента Украины с Верховной Радой Украины и органами государственной власти.

Основой реализации этих направлений должно быть соответствующее законодательство. Президент (хотя и избран всенародно) как орган в государстве, не может стоять над ветвями власти, поскольку это дает ему фактически неконтролируемую власть и соответственно ни о каком демократическом и правовом государстве не может идти речь.

В таком аспекте является необходимым функция арбитража Президента Украины.

6.3. Система органов исполнительной власти Украины

Органы исполнительной власти формируют своеобразную систему, основным назначением которой является выполнение и обеспечение выполнения положений Конституции и законов государства.

Система органов исполнительной власти предполагает необходимость формирования действенной вертикали исполнительной власти, которая бы обеспечивала надлежащую реализацию законодательно определенных политической системой целей и властных решений сверху вниз.

Система органов исполнительной власти включает структурные звенья трех организационно - правовых уровней:

1. Высший уровень - Кабинет Министров Украины.

2. Центральный уровень - министерства, государственные комитеты, центральные органы исполнительной власти, приравненные к государственным комитетам и центральные органы исполнительной власти со специальным статусом.

3. Местный, или территориальный уровень, на котором действуют органы:

- исполнительной власти общей компетенции - Совет Министров Автономной Республики Крым, областные, районные, Киевская и Севастопольская городские государственные администрации;

- специальной - отраслевой и функциональной - компетенции, которые непосредственно подчинены центральным органам исполнительной власти или находятся в подчинении одновременно и центральным, и местным органам исполнительной власти.

Центральные органы исполнительной власти

Кабинет Министров Украины: структура и компетенция

Кабинет Министров Украины занимает место высшего звена относительно всех других органов исполнительной власти, то есть он возглавляет систему этих органов, «направляет и координирует работу министерств, других органов исполнительной власти» (п.9 ст.116 Конституции).

Организация Кабинета Министров Украины включает определение его структуры: руководства, структурных подразделений и должностей.

Согласно ч.1 ст. 114 Конституции Украины в состав Кабинета Министров Украины входят такие должностные лица: Премьер-министр Украины, первый вице - премьер - министр, вице - премьер - министры, министры.

Работой Кабинета Министров руководит Премьер - министр Украины, который направляет ее на выполнение Программы деятельности Кабинета Министров Украины, одобренной Верховной Радой Украины, и других задач, возложенных на Кабинет Министров; координирует и контролирует

деятельность первого вице - премьер - министра, вице - премьер - министров, министров, руководителей других центральных и местных органов исполнительной власти.

Для осуществления функциональных полномочий за Премьер-министром, первым вице-премьером и вице-премьерами закрепляются министерства и другие центральные органы исполнительной власти, а также местные органы исполнительной власти, которые они координируют, контролируют и направляют их деятельность (непосредственно или в пределах своих полномочий).

Порядок формирования Кабинета Министров Украины определяется Конституцией Украины. Процедура назначения Премьер - министра регулируется как Конституцией Украины, так и Регламентом Верховной Рады Украины. В отличие от предыдущей редакции Основного Закона, Премьер-министр Украины назначается не главой государства, а парламентом. Кандидатуру для назначения на должность Премьер-министра вносит Президент по предложению коалиции депутатских фракций или одной депутатской фракции, в которую входит большинство народных депутатов Украины от конституционного состава Верховной Рады Украины.

Министр обороны, Министр иностранных дел и председатель Службы безопасности Украины назначаются Верховной Радой по представлению Президента.

Другие члены Кабинета Министров, председатель Антимонопольного комитета, председатель Государственного комитета телевидения и радиовещания, Председатель Фонда государственного имущества назначаются Верховной Радой по представлению Премьер - министра.

Руководители центральных органов исполнительной власти назначаются Кабинетом Министров Украины по представлению Премьер - министра.

Из перечисленных положений следует, что полномочия Президента относительно кадровой политики в сфере исполнительной власти уменьшено

и передано: прежде всего в парламент, и, в немалой степени, - к Правительству и его главе.

Согласно своему Регламенту Кабинет Министров для обеспечения осуществления полномочий образует правительственные комитеты, а также постоянные и временные консультативные совещательные и другие вспомогательные органы, действующие на основании положений, утвержденных Кабинетом Министров.

Правительственные комитеты возглавляют первый вице - премьер - министр, вице - премьер - министры. В состав Правительственного комитета входят: члены Кабинета Министров, заместители министров, а также руководители центральных органов исполнительной власти, которые не относятся к сфере направления и координации министров.

Министерства в системе органов исполнительной власти Украины

За годы независимости в Украине сформировалась определенная система министерств как органов центральной исполнительной власти, призванных выполнять функции государственного управления в соответствующих отраслях. Она является достаточно стабильной, поскольку должным образом не определен правовой статус министерств.

Современная система государственного управления с имеющимся дублированием функций между органами власти и сложной системой соподчинения и координации приводит к тому, что доверие к государству со стороны рядового гражданина теряется.

Министерство - основной центральный орган в системе органов исполнительной власти, который обеспечивает реализацию государственной политики и осуществляет функции государственного управления в соответствующей области.

Существенная особенность правового статуса министерств заключается в том, что любой их акт может быть отменен Кабинетом Министров Украины или Президентом Украины без указания причин такой отмены.

Изменения в строении системы министерств, других центральных органов исполнительной власти предусматривают переход к использованию функционального принципа их создания. Отдельные министерства могут быть многоотраслевыми или надотраслевыми (например, охватывать такие отрасли как промышленность, сельское хозяйство, транспорт и связь, энергетика).

Среди основных направлений совершенствования структуры министерств важнейшее место принадлежит концентрации и специализации линейного управления, улучшению механизмов межведомственной координации.

Государственный комитет в системе органов исполнительной власти

К центральному уровню управления исполнительной власти относятся государственные комитеты. Неэффективность и противоречивость их деятельности порожденные недостаточно четким нормативно - правовым регулированием. В связи с этим, государственные комитеты без достаточных на то оснований нередко превращаются в министерства.

Целью создания комитетов как государственных органов, было осуществление координации и обеспечения единства деятельности других центральных органов, а также предприятий и учреждений, которые им непосредственно не подчинены.

Что касается министерств, то они, в отличие от государственных комитетов, были органами отраслевого управления, осуществляли государственное управление определенной системой подчиненных органов, предприятиями и учреждениями, непосредственно влияя на их деятельность.

Однако на современном этапе произошло неоправданное сужение объема межотраслевых полномочий государственных комитетов и одновременно расширение его в министерствах. Это привело к определенной дестабилизации работы ряда государственных комитетов и неопределенности их роли в системе органов исполнительной власти, а также

к ослаблению их воздействия на определенные межотраслевые сферы государственного управления. Отсутствие закрепленных в законе специальных признаков, присущих только государственным комитетам, дает возможность создавать в их системе несвойственные для него органы.

Проблемы системно - структурной организации центральных органов исполнительной власти были, есть и в ближайшее время будут оставаться среди основных направлений реализации административной реформы в Украине.

Они должны решаться системно, поступательно, научно обоснованно, на четкой законодательной основе. Без этого невозможно обеспечить надлежащее функциональное состояние всего механизма государственного управления, способность консолидации усилий и ресурсов на формирование и исполнение его стратегических целей, обеспечить согласованность, эффективность и прозрачность процессов принятия и выполнения управленческих решений.

ТЕМА 7. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

7.1. Централизация и децентрализация в структурной организации государственного управления

Формирование демократической модели управления, становления гражданского общества возможны лишь при условии оптимального соотношения централизации и децентрализации в сфере государственного управления.

Централизация в управлении подчеркивает замкнутость системы управления, когда она строится в направлении «сверху вниз» с соблюдением строгих принципов единства и четкости распорядительства.

Характерными чертами централизации являются: увеличение количества уровней в управленческой иерархии; сосредоточения принятия большинства решений на верхних уровнях управления, ограничения участия органов управления низших уровней в принятии решений.

Децентрализация в управлении, наоборот, подчеркивает открытость системы управления для решений «снизу».

Многие локальные решения могут приниматься на средних и низших уровнях организационной иерархии без ущерба для интересов системы, которая функционирует как единое целое.

Система управления, в которой гармонично учтены принципы централизации и децентрализации (достигнута оптимальная пропорции между ними), является по сути открыто - замкнутой.

Централизация в государственном управлении призвана внести организующий момент в функционирование органов государственной власти за счет Кабинета Министров Украины, который обеспечивает общее направление деятельности по организации выполнения законодательно - нормативных актов и которому подчиняются все другие органы исполнительной власти.

Однако чрезмерная централизация, локализуя принятия решений на вершине государственной пирамиды, подавляя инициативу местных органов исполнительной власти в выработке управленческих механизмов, слабо учитывая интересы отдельных регионов, территориальных общин, коллективов, организаций не может обеспечивать эффективности и конструктивности управления.

Реальное осуществление государственного управления выступает как органическое переплетение централизации и децентрализации. Решить проблему оптимального и рационального сочетания централизации и децентрализации призвана административная реформа в Украине.

7.2. Местные государственные администрации как единоначальный орган общей компетенции

Территориальные органы центральных органов исполнительной власти

На местном уровне органами министерств, государственных комитетов являются управления, отделы и другие структурные подразделения местных государственных администраций, которые подотчетны и подконтрольны соответствующим центральным органам.

Эти подразделения реализуют на соответствующей территории политику государства и функции государственного управления в вопросах охраны здоровья, труда и занятости, социальной защиты населения и т.д., что фактически соответствует отраслевым полномочиям местных администраций.

Каждый из этих органов в пределах порученной ему сферы деятельности осуществляет следующее: организует выполнение законодательных актов и контроль за их реализацией; прогнозирует перспективные направления и стратегические цели, участвует в реализации общегосударственных и региональных программ экономического и социального развития, реализует функции по государственному регулированию экономики, выполняет функции внутриорганизационного обеспечения работы.

Местные государственные администрации: их задачи, правовой статус и компетенция

Местные государственные администрации - это звено исполнительной власти в областях, районах, городах Киеве и Севастополе, которые в пределах своих полномочий осуществляют исполнительную власть на территории соответствующей административно-территориальной единицы, а также реализуют полномочия, делегированные им соответствующими советами.

Местные государственные администрации являются единоначальными органами общей компетенции, что олицетворяются председателями

местных государственных администраций. Глав администраций назначает на должность Президент Украины по представлению Кабинета Министров на срок полномочий Президента.

Председатели местных государственных администраций единолично принимают решения путем распоряжения и несут за них ответственность согласно законодательству.

Для обсуждения важнейших вопросов деятельности местных государственных администраций создаются комиссии государственных местных администраций.

Структурными подразделениями местных государственных администраций являются отраслевые и функциональные управления (управление, управления здравоохранения и т.п.).

Местные государственные администрации, реализуя предоставленные им полномочия, осуществляют управление порученными сферами общественной жизни и несут ответственность за состояние дел в этих отраслях.

Концепцией административной реформы предусматривается постепенное реформирование местных государственных администраций.

В частности предусматривается введение новой модели организации государственных администраций областного уровня по схеме:

- предоставление статуса политических деятелей председателю областной государственной администрации и его первому заместителю, статуса государственных служащих заместителям (по аналогии с заместителями министров);

- распределение полномочий между заместителями в соответствии с распределением функциональных полномочий между вице - премьер - министрами;

- введение должности секретаря областной государственной администрации.

Полномочия местных государственных администраций

Полномочия местных государственных администраций определены статьей 119 Конституции Украины и Законом Украины «О местных государственных администрациях» и делятся на собственные и делегированные.

Законодательством определены основные *отраслевые полномочия местных государственных администраций*, а именно в областях:

- *экономического и социального развития* - разработка программ социально - экономического развития и обеспечения их выполнения;
- *бюджета и финансов* - составление проекта соответствующего бюджета и обеспечение его исполнения;
- *управления имуществом, приватизации и предпринимательства* - осуществление на соответствующей территории управления объектами, находящимися в сфере управления государственной администрации собственности;
- *градостроительства, жилищно-коммунального хозяйства, бытового, торгового обслуживания, транспорта и связи* - организация экспертизы градостроительной документации, обеспечения обслуживания населения предприятиями указанных отраслей;
- *использования и охраны земель, природных ресурсов и окружающей среды* - разработка и обеспечение выполнения программ в сфере экологии;
- *науки, образования, здравоохранения, культуры, физкультуры и спорта, материнства и детства, семьи и молодежи, социального обеспечения и социальной защиты* - реализация государственной политики в этих сферах;
- *занятости населения, труда и заработной платы* - реализация государственных гарантий в сфере труда;
- *международных и внешнеэкономических отношений* - обеспечение содействия развитию международного сотрудничества;
- *оборонной работы* - обеспечение законодательства о воинской обязанности.

Местные государственные администрации осуществляют полномочия местного самоуправления, делегированные им соответствующими советами, а также полномочия органов исполнительной власти высшего уровня, делегированные им в пределах, определенных законами, Кабинетом Министров Украины. Передача местным государственным администрациям полномочий других органов сопровождается передачей им соответствующих финансовых, материально - технических и других ресурсов, необходимых для осуществления этих полномочий.

7.3. Деятельность местных государственных администраций в горизонтальных и вертикальных проекциях

Отношения местных государственных администраций - это составляющая государственно - управленческих отношений, возникающих между органами государственной власти в процессе горизонтальных и вертикальных связей.

По характеру они делятся на: *административные (субординационные), функциональные (координационные), дисциплинарные, отношения инициативы.*

Действующим законодательством определено отношение местных государственных администраций с Президентом Украины, органами исполнительной власти и местного самоуправления.

Председатели областных государственных администраций информируют Президента и ежегодно отчитываются перед ним о выполнении местной государственной администрацией возложенных на нее полномочий, а также об общественно-политической, социально - экономическом, экологическом и других положениях на соответствующей территории, вносят предложения по вопросам совершенствования действующего законодательства Украины и практики его реализации.

Отношения с Кабинетом Министров Украины предусматривают ответственность местных администраций перед ним, их подконтрольность и

подотчетность. Председатели областных администраций информируют Кабинет Министров Украины о выполнении предоставленных администрации полномочий, вносят предложения по вопросам совершенствования системы государственного управления.

Отношения с министерствами и другими ЦОИВ основываются на принципах взаимодействия и подотчетности и подконтрольности им управлений, отделов и других структурных подразделений местных государственных администраций.

Председатели местных государственных администраций координируют деятельность территориальных органов министерств и других ЦОИВ, способствуют им в выполнении возложенных на эти органы задач. В свою очередь руководители территориальных органов министерств и других ЦОИВ по вопросам осуществления полномочий местных государственных администраций подотчетны и подконтрольны их головам.

Председатель местной государственной администрации имеет право ставить перед министерствами, другими ЦОИВ вопрос о соответствии занимаемой должности руководителей их территориальных органов, на основании чего эти органы в месячный срок должны принять решение и дать обоснованный ответ.

В рамках структур исполнительной власти важны отношения между областными и районными местными администрациями. Областные государственные администрации в пределах своих полномочий направляют деятельность районных государственных администраций и осуществляют контроль за ней.

Председатели областных государственных администраций имеют право отменять распоряжения председателей районных государственных администраций, противоречащие Конституции Украины, законам Украины, решениям Конституционного Суда Украины, актам Президента Украины, Кабинета Министров Украины, председателей областных государственных администраций, а также министерств, других ЦОИВ.

Отношения между государством и обществом в значительной степени реализуются в системе отношений местных государственных администраций с местными советами и их должностными лицами. Председатели местных государственных администраций имеют право совещательного голоса на заседаниях соответствующих советов, выносить на рассмотрение вопросы, связанные с выполнением делегированных полномочий, другие предложения. Они отчитываются перед соответствующими советами о выполнении бюджета, программ социально - экономического и культурного развития территорий.

В процессе управленческой деятельности на соответствующей территории местные государственные администрации вступают в отношения с сельскими, поселковыми и городскими советами, их исполнительными органами и сельскими, поселковыми и городскими головами.

Председатели местных администраций, их заместители, руководители подразделений или представители имеют право присутствовать на заседаниях органов местного самоуправления, быть заслушанным по вопросам, их касающимся.

Местные государственные администрации не имеют права вмешиваться в осуществление органами местного самоуправления собственных полномочий.

Для осуществления совместных программ местные государственные администрации и органы местного самоуправления могут заключать договоры, создавать совместные органы и организации.

ТЕМА 8 . МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ЕГО РОЛЬ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

8.1. Место и роль местного самоуправления в системе органов государственной власти

Важнейшим признаком построения демократического государства является развитие местного самоуправления.

Конституция Украины закрепила две системы власти на местах: местные государственные администрации, которые являются соответствующими органами исполнительной власти и местное самоуправление как публичную власть территориальных общин.

Местное самоуправление - это право и реальная способность территориальной общины самостоятельно или под ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины.

В отличие от местного управления, местное самоуправление является деятельностью, направленной на обеспечение потребностей и интересов населения.

Нормативное регулирование организации и деятельности местного самоуправления осуществляется внутренним правом каждого государства, а также соответствующими актами международного уровня, в частности Европейской Хартии местного самоуправления. Эта хартия определила принципы, основные направления местного самоуправления, его соотношение с местным управлением.

Правовой основой местного самоуправления в Украине является Конституция Украины, которая закрепила систему местного самоуправления, его финансовую и материальную базу, роль территориальной общины, финансовые гарантии местного самоуправления со стороны государства и роль местного самоуправления как гаранта прав и свобод.

Основными чертами местного самоуправления в Украине являются: демократический характер, осуществление на всех уровнях административно-территориального устройства государства (кроме Автономной Республики Крым), отсутствие иерархии между территориальными общинами, их органами и должностными лицами, характер социальной службы, финансово-экономический, политический характер, специфический правовой статус.

Важными признаками любого органа местного самоуправления является его правовая, организационная и финансовая автономия, которая проявляется в наличии у органов местного самоуправления собственных полномочий, определенных Конституцией и законодательством.

8.2. Система местного самоуправления в Украине

Согласно статье 140 Конституции Украины местное самоуправление осуществляется территориальной общиной в порядке, установленном законом, как непосредственно, так и через органы местного самоуправления.

Закон «О местном самоуправлении в Украине» (ст.5) до элементов системы местного самоуправления относит следующие: территориальную общину; сельский, поселковый, городской совет; сельского, поселкового, городского председателя; исполнительные органы сельского, поселкового, городского совета; районные советы, которые создаются в городах с районным делением по решению территориальной общины города или городского совета; районные и областные советы, которые представляют общие интересы территориальных общин сел, поселков, городов; органы самоорганизации населения.

Субъектом и основным носителем функций в системе местного самоуправления является территориальная община - это сообщество жителей, жителей населенных пунктов (сел, поселков и городов), объединенная общими интересами собственного жизнеобеспечения,

самостоятельного, в пределах законов, решение вопросов местного значения как непосредственно, так и через органы местного самоуправления.

Территориальные общины села или города является организационной основой местного самоуправления и действующим законодательством наделены функциями и полномочиями в различных сферах местной жизни: управляют имуществом, находящимся в коммунальной собственности; утверждают программы социально - экономического и культурного развития и контролируют их выполнение; утверждают местные налоги и сборы, бюджеты соответствующих административно - территориальных единиц и контролируют их выполнение; обеспечивают проведение местных референдумов и реализацию их результатов; образуют, организуют и ликвидируют коммунальные предприятия, учреждения и организации, осуществляющие контроль за их деятельностью.

Для реализации задач исполнительно-распорядительного характера создаются исполнительные органы советов - это исполнительные комитеты, отделы, управления и другие исполнительные органы, которые наделены собственными и делегированными полномочиями.

Собственные (самоуправляющиеся) полномочия касаются сфер социально - экономического и культурного развития, планирования и учета, финансов, цен и т.д. и заключаются в установлении порядка деятельности субъектов правоотношений, подготовке проектов документов на рассмотрение соответствующего совета.

Делегированными полномочиями исполнительных органов сельских, поселковых и городских советов являются те, которые относятся к сфере исполнительной власти и передаются исключительно этим органам для реализации ее исполнительно-распорядительных функций.

Возглавляет соответствующий совет его исполнительный орган территориальной общины сельский, поселковый или городской председатель, который избирается на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права путем тайного голосования сроком на четыре года.

Органами местного самоуправления, представляющими общие интересы территориальных общин сел, поселков и городов, являются районные и областные советы (вторичный уровень местного самоуправления), которые призваны защищать интересы местного самоуправления перед районными и областными государственными администрациями и наделены собственными и делегированными им территориальными общинами сел, поселков и городов полномочиями.

Районные и областные советы не имеют своих исполнительных органов. Их деятельность обеспечивается исполнительным аппаратом советов во главе с председателем, избираемым районными и областными советами.

Органическим дополнением местного самоуправления являются органы самоорганизации населения (домовые, уличные, квартальные и др.), которые образуются по инициативе жителей сел, поселков и городов с разрешения соответствующих советов. Они действуют в пределах Конституции и законов Украины, уставов территориальных общин, регламентов соответствующих советов и обеспечивают реализацию актов местных референдумов, поддержки усилий органов местного самоуправления, осуществления общественных инициатив.

Органы местного самоуправления для более эффективного осуществления своих полномочий, защиты интересов территориальных общин могут объединяться в ассоциации или входить в соответствующие международные ассоциации.

Концепцией административной реформы предполагается трансформация низового звена системы административно - территориального устройства путем добровольного объединения на основе действующих положений Конституции Украины административно - территориальных единиц для обеспечения формирования реального субъекта местного самоуправления - такой территориальной общины (коммунального объединения территориальных общин), которая имела бы необходимые финансовые и

материальные возможности для предоставления населению полноценных государственных общественных услуг.

8.3. Взаимодействие и разграничение полномочий местных государственных администраций и органов местного самоуправления

Одним из первоочередных шагов независимой Украины стало разграничение власти на местах: государственные функции взяли на себя местные органы исполнительной власти в лице представителей Президента Украины и их местных государственных администраций. А коллективные интересы населения сел, поселков, районов в городах, городов, районов и областей взяли на себя органы местного и регионального самоуправления.

Вопрос о разграничении функций и полномочий местных государственных администраций и органов местного самоуправления возникают потому, что эти органы часто вступают в конфликты между собой из-за разного понимания пределов осуществления ими функций и полномочий.

Первоосновой разграничения функций и полномочий двух ветвей местной власти является Конституция, которая служит основным средством их нормативно - правового закрепления, определяет принципиальные границы функций и полномочий как местных государственных администраций, так и органов местного самоуправления с целью предупреждения их смешивания или незаконного осуществления.

Функции и полномочия местных государственных администраций и органов местного самоуправления базируются на принципах отраслевой компетенции, к которым относятся следующие:

а) исключительная компетенция местных государственных администраций (например, государственный контроль);

б) смежная компетенция, когда местные государственные администрации и органы местного самоуправления наделяются полномочиями в одной области общественной жизни, но имеют разные

предметы ведения. Это большинство полномочий обеих ветвей местной власти, которые очень нуждаются в разграничения как на законодательном уровне, так и в процессе правореализации;

в) исключительная компетенция органов местного самоуправления (советов, частично их исполнительных органов, управления коммунальной собственностью).

Совершенное законодательство не исключает компетенционных споров между органами, которые являются объективными, и к ним следует относиться как к природным явлениям, понимать и использовать для общественного блага.

Эффективным средством решения компетенционных споров между местными государственными администрациями и органами местного самоуправления является рассмотрение дел по определенному поводу. Конституция и законодательство предусматривают возможность обращения в суд этих органов с требованием отменить незаконные акты друг друга.

Перспективным следует признать способ заключения договоров и соглашений о совместной деятельности в соответствующих областях общественной жизни, которые могут конкретизировать в соответствии с законом их взаимные права и обязанности. Договорами и соглашениями можно решать компетенционные споры (споры) между этими органами. Практика таких договоров только начинает складываться в Украине. Однако учитывая, что договор имеет глубокую традицию в украинской истории, можно ожидать, что он найдет достойное место в разграничении функций и полномочий органов власти на местах.

ТЕМА 9. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

9.1. Концепция административной реформы в Украине

Построение демократического гражданского общества, необходимость расширения сотрудничества с мировым сообществом порождает потребность в осуществлении децентрализации управления, расширении прав местных органов исполнительной власти, более четкой обрисовке отношений между ветвями власти, а также органами государственной власти и субъектами хозяйствования.

Реформирование организационных структур государственного управления осуществляется в процессе реализации *административной реформы* в Украине, которая должна обеспечить проведение экономических и социальных изменений, восстановить и усилить престиж государства в обществе.

Административная реформа подразумевает проведение динамических изменений в системе органов государственной власти, ее структуре и структуре самих органов, внедрение целеориентированных программных методов управления.

Концепцией административной реформы в Украине предусмотрены дополнительные права Кабинета Министров Украины, которые должны способствовать повышению эффективности реализации его функций, а именно:

- отмена полностью или в отдельной части актов центральных и местных органов исполнительной власти (возможность предоставления этого полномочия путем принятия соответствующего закона предусмотрено частью второй ст. 120 Конституции Украины);
- согласование кандидатур для назначения их на должности руководителей (кроме министров) ЦОИВ перед представлением Премьер-

министром соответствующих материалов на рассмотрение Президенту Украины.

Концепция предусматривает внедрение мероприятий по повышению роли Кабинета Министров Украины в законодательном процессе, а именно:

- проведение экспертизы любых проектов законов перед их рассмотрением Верховной Радой Украины независимо от субъекта их представления;

- обращение к Президенту Украины с предложениями относительно использования им права вето относительно принятых Верховной Радой законов;

- обращение к Верховной Раде о признании представленных правительством законопроектов первоочередными.

Принципиальное значение имеет реализация установки, согласно которой работа аппарата Кабинета Министров не должна подменять деятельность министров. Премьер-министр работает с министрами непосредственно, а не через аппарат правительства.

Проекты законов, указов Президента и нормативно-правовых актов Кабинета Министров готовятся в министерствах, других ЦОИВ и направляются для рассмотрения Кабинетом Министров Украины или соответствующим правительственным комитетом. Организацию их экспертизы, ознакомление с ними других заинтересованных органов исполнительной власти осуществляет аппарат Кабинета Министров.

Кардинальных изменений требует структура и организация аппарата Кабинета Министров. Его задачами должно стать экспертное, информационно-аналитическое, правовое, организационное, материально-техническое и иное обслуживание Кабинета Министров как коллегиального органа и комитетов.

Указом Президента Украины № 342 от 28 мая 2001 введена должность Государственного секретаря Кабинета Министров Украины, который выполняет следующие функции:

- возглавляет Секретариат Кабинета Министров;
- осуществляет руководство работой аппарата Кабинета Министров Украины непосредственно, а также через своих заместителей;
- несет ответственность за выполнение возложенных на аппарат задач и функций, организует его взаимодействие с Секретариатом Верховной Рады Украины, Администрацией Президента Украины в процессе текущей деятельности;
- участвует в реализации мероприятий по развитию государственного управления, совершенствованию организационных структур исполнительной власти, координации, направлению и контролю работы руководящего органа управления государственной службой.

Реформирование содержания и организации деятельности и структуры Кабинета Министров Украины должно сопровождаться реформированием системы и структуры центральных органов исполнительной власти (ЦОИВ).

Исходными концептуальными принципами реформирования ЦОИВ является признание необходимости таких действий:

- учет объективной тенденции минимизации вмешательства государства в лице органов исполнительной власти в жизнедеятельность общества, особенно в деятельность хозяйствующих субъектов;
- переориентация деятельности этих органов с исключительно административно-распорядительных функций на предоставление государственных управленческих услуг гражданам и юридическим лицам с обеспечением действия принципа верховенства права;
- сохранение за исполнительной властью достаточных рычагов управления социально важными процессами, которые требуют государственного вмешательства.

Концепцией административной реформы предлагается концептуально новая классификация подведомственных Кабинету Министров органов исполнительной власти, определив такие группы органов.

I группа - центральные органы исполнительной власти: а) министерства
б) государственные комитеты в) ЦОИВ со специальным статусом.

II группа - правительственные учреждения и организации, подчиненные: 1) непосредственно Кабинету Министров, 2) Кабинета Министров опосредованно - через подчинение тому или иному ЦОИВ.

III группа - учреждения и организация при Кабинете Министров Украины. Эти структуры не имеют государственно-властных полномочий, то есть не являются субъектами исполнительной власти.

Концепцией административной реформы предусмотрен новый вид органов исполнительной власти, который в соответствии с настоящей Концепцией не принадлежит к группе ЦОИВ - это правительственные учреждения и организации. Среди них выделены следующие органы:

1) *правительственные учреждения и организации,* непосредственно подчиненные соответствующему министерству (или, как исключение, ЦОИВ со специальным статусом:

➤ *департаменты* - осуществляют функции руководства отдельными подотраслями в пределах соответствующих секторов государственного управления;

➤ *инспекции* - осуществляют контрольно-надзорные функции;

➤ *исполнительные бюро* - образуются для осуществления регистрационно-разрешительных функций в отношении физических и юридических лиц, в том числе на платной основе (эти органы, в отличие от других, могут иметь смешанное финансирование - из бюджета и за счет собственного дохода);

2) *правительственные учреждения и организации,* которые подчинены непосредственно Кабинету Министров Украины, поэтому по сфере деятельности не могут быть структурно отнесены к тому или иному ЦОИВ. Например, ВАК и комиссии по премиям, имеют смешанную (государственно-общественное) природу.

Относительно местных органов исполнительной власти, их эффективное функционирование может осуществляться при условии определения и разграничения функций и полномочий между центральными, местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

9.2. Реформирование местных органов власти и направления региональной политики

Одним из важных направлений административной реформы в Украине является формирование на региональном и местном уровнях демократической, гибкой и эффективной организации управления. Это предполагает перестройку системы местных органов исполнительной власти, системы местного самоуправления и дальнейшей децентрализации управления.

В деятельности областных государственных администраций должна быть повышена эффективность контрольно - надзорных функций за соблюдением Конституции и законов, а также относительно осуществления государственного управления и местного самоуправления с одновременным усилением в деятельности районных государственных администраций значение распорядительно - исполнительных функций.

Концепция административной реформы в Украине определяла, что в дальнейшем, учитывая перспективы развития института государственной службы, кандидатуры на указанные должности должны предлагаться руководящим органом управления государственной службой. Пребывания в должности не должно ограничиваться сроком полномочий Президента Украины, что обеспечит стабильность положения этих должностных лиц, их полную независимость от политических изменений.

Важным вопросом реформирования местных органов министерств и других центральных органов исполнительной власти является обеспечение четких субординационных связей между этими органами и органами исполнительной власти высшего уровня.

Реформирование местных органов исполнительной власти является чрезвычайно важной проблемой. Ведь несовершенной и противоречивой является правовая база развития местного самоуправления, нечетким является разграничение функций и полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, нет надлежащих организационно - правовых предпосылок формирования финансово - экономической базы органов местного самоуправления, которая бы давала им возможным образом реализовать закрепленные за ними полномочия и функции.

Концепцией государственной региональной политики определены пути повышения эффективности управления процессами развития регионов, а именно:

- часть полномочий центральных органов исполнительной власти должна поэтапно передаваться специализированным государственным учреждениям, территориальным подразделениям центральных органов исполнительной власти, местным государственным администрациям и органам местного самоуправления;

- совершенствование распределения полномочий и функций между территориальными подразделениями центральных органов исполнительной власти, местными государственными администрациями и органами местного самоуправления с целью избежания дублирования, упрощение системы управления, ее финансового обеспечения и экономии бюджетных средств.

Повышение требований к результативности реализации общегосударственной социально - экономической политики на региональном уровне должно сопровождаться предоставлением дополнительных полномочий местным государственным администрациям, возложением на них ответственности за решением текущих и перспективных задач развития регионов.

ЛИТЕРАТУРА К КУРСУ

1. Авер'янов В.Б. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Авер'янов. - К. : Юстиніан, 2007. -288 с.
2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К. : Факт, 2003. - 384 с.
3. Круш П.В. Регіональне управління : навч. посіб. / П.В. Круш, О.О. Кожем'яченко. - К. : ЦУЛ, 2007. - 248 с.
4. Мельник А.Ф. Державне управління : підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський. -К. : Знання, 2009. - 582 с.
5. Мельник С.А. Управління регіональною економікою : навч. посібник. / С.А.Мельник - К. : КНЕУ, 2000. - 124 с.
6. Малиновський В. Державне управління : навч. посіб. / В. Малиновський. - Луцьк : РВВ «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Л. Українки, 2000. - 558 с.
7. Стеченко Д.М. Управління регіональним розвитком : навч. посіб. / Д.М.Стеченко. – К. : Вища школа, 2000. – 223с.
8. Воронкова В.Г Менеджмент в держаних організаціях : навч. посіб. / В.Г. Воронкова. - К.: Професіонал, 2004. - 256 с.
9. Глен Райт. Державне управління / Глен Райт. - К., 1994. -113с.
10. Державне регулювання економіки : навчальний посібник / С.М.Чистов, А.Є. Никифоров, Т.Ф. Куцень.- К. : КНЕУ, 2000.
11. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К., 1999. - 432с.
12. Желюк Т.Л. Державна служба : навч. посіб. / Т.Л. Желюк. - Луцьк : Професіонал, 2000. -558 с.
16. Запоточний І. В. Державне регулювання регіональної економіки / І.В.Запоточний, В.І. Захарченко. - Харків : Одиссей, 2003. — 600 с.
13. Ковтун О.І. Державне регулювання економіки : навчально-методичний посібник для самостійного вивчення курсу / О.І. Ковтун. – Львів : Видавництво ЛКА, 2001 - 132 с.

18. Лазор О.Д. Основи місцевого самоврядування : навч. посіб. / О.Д. Лазор. - К. : ЦУЛ, 2003.-432с.
14. Мельник А.Ф. Муніципальний менеджмент : навч.посіб. /А.Ф. Мельник, Г.Л. Монастирський, О.П. Дудкіна. – К. : Знання, 2006. – 420с.
15. Оболенський О.Ю. Державне управління та державна служба : словник-довідник / О.Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2005. - 478 с.
16. Оболенський О.Ю. Державна служба : підручник / О.Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2006.-472 с.
17. Ординський В.Л. Управління в органах виконавчої влади : навч. посіб. / В.Л. Ординський, З.Р. Кисіль, М.В. Ковалів. - К. : ЦУЛ, 2008. - 296 с.
18. Регіональний менеджмент : навч. посіб. / М.А. Коваленко, Н.А. Кругла, Л.М. Радванська, Г.М. Швороб. – Херсон : “Олді – плюс”, 2004. – 304 с.
19. Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки / Д.М.Стеченко. - К. : Знання, 2004.-262 с.
20. Топчієв О. Г. Теоретичні основи регіональної економіки / О.Г. Топчієв. - К. : Вид-во УАДУ, 1997. - 137 с.
21. Якубовський О.П. Державна влада і громадянське суспільство : система взаємодії : монографія / О.П. Якубовський, Т.А. Бутирська. - О. : ОРІД НАДУ, 2004. - 196 с.

ВОПРОСЫ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ К ЭКЗАМЕНУ

1. Характеристика природы и сущности государственного управления с выделением объекта и предмета.
2. Охарактеризовать экономические теории государственного управления.
3. Характеристика теории общественного выбора (общественный договор, минимизация трансакционных издержек).
4. Характеристика теорий социологии (социальная структура общества, социальная мобильность, статус и статусные роли).
5. Характеристика теорий менеджмента (теория рациональной бюрократии, организованные структуры управления, государственное администрирование).
6. Государственная власть как составная государственно - властного механизма.
7. Привести различные классификации государственной власти и примеры органов, что ее реализуют.
8. Основные цели и задачи государственного управления на современном этапе развития Вашей страны.
9. Характеристика принципов государственного управления.
10. Охарактеризовать специальные и специфические функции государственного управления (привести примеры).
11. Характеристика вспомогательных функций государственного управления.
12. Понятие и классификация методов государственного управления.
13. Характеристика организационно - распорядительных методов государственного управления: их преимущества и недостатки.
14. Раскрыть суть экономических методов государственного регулирования и их инструменты.
15. Характеристика правовых методов государственного управления.
16. Социально - психологические и неформальные методы воздействия на государственном уровне.
17. Какие методы государственного управления, на Ваш взгляд, являются основными в построении демократического правового государства?

18. Проанализировать основные задачи социального управления на современном этапе развития государства.
19. Охарактеризовать государственное управление в административно - политической сфере.
20. Национальная безопасность и государственное управление.
21. Специфика управления в сфере культуры и идеологии.
22. Государственное управление в сфере образования.
23. Влияние государства на развитие информационного пространства и формирования общественного сознания.
24. Сущностная характеристика организационной структуры государственного управления.
25. Характеристика унітарной и федеративной организации государственного управления.
26. Характеристика моделей государственного управления в зарубежных странах.
27. Проанализировать необходимость использования зарубежного опыта государственного управления в отечественной практике.
28. Понятие, состав и структура парламента, его полномочия.
29. Соотношение и взаимосвязь государственного управления и исполнительной власти.
30. Правительство и государственное управление.
31. Судебная власть в системе государственного управления.
32. Контроль в системе государственного управления.
33. Региональный уровень управления: цели, задачи и функции.
34. Исторические формы управления региональным развитием.
35. Государственная региональная политика и политика территориально - административных органов.
36. Роль местного самоуправления в развитии региона.
37. Государственное управление природно- ресурсным потенциалом региона.

38. Государственное управление финансовыми и трудовыми ресурсами на уровне региона.
39. Государственное управление инновационной деятельностью на уровне региона.
40. Роль государственного управления по развитию социальной инфраструктуры региона.
41. Соотношение централизации и децентрализации в региональном управлении.
42. Конституционная модель разделения властей.
43. Органы исполнительной власти: общая характеристика, управленческие связи.
44. Характеристика центральных органов исполнительной власти.
45. Министерства и их полномочия.
46. Роль и статус региональных органов исполнительной власти.
47. Местные государственные администрации: функции, права, обязанности, содержание работы.
48. Структура местных государственных администраций, их деятельность.
49. Отношения местных государственных администраций в системе вертикальных и горизонтальных связей.
50. Управление факультативными территориальными единицами.
51. Направления совершенствования модели организации государственной власти в Вашей стране.
52. Государственная политика местного самоуправления в Вашем государстве.
53. Правовой статус органов местного самоуправления в системе государственного управления Вашей страны.
54. Особенности осуществления самоуправления в Вашем государстве.
55. Всемирная декларация местного самоуправления и его роль для развития Вашей страны.
56. Охарактеризовать Европейскую Хартию местного самоуправления.

57. На примерах доказать необходимость формирования в Вашей стране нового типа взаимоотношений органов исполнительной власти с гражданами.
58. Проблемы взаимоотношений ветвей государственной власти и их решение в Вашем государстве.
59. Сущность и основные направления административной реформы в Вашем государстве.
60. Совершенствование механизмов правовой защиты граждан в отношениях с органами государственной власти.